

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS DOCTORAL

**El enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) como propuesta
para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

César Nicandro Cruz Rubio

Directora
María Velasco González

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública

Tesis Doctoral

**El enfoque de legitimación y dinámica política (LDP)
como propuesta para el estudio de la estabilidad y el
cambio de las políticas públicas**

Doctorando(a)

César Nicandro Cruz-Rubio

Director de la Tesis

Dra. María Velasco González

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, España 2015

Prefacio

Sea desde la teoría o desde la investigación empírica, los investigadores en políticas públicas buscamos “...comprender por qué las decisiones públicas y sus impactos cambian, permanecen estables, varían de sector en sector, y difieren en sus consecuencias dados los públicos que las consumen y valoran”. Comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas (Stewart, 2006). El esfuerzo de reflexión teórica aquí presentado – que aquí se reconoce como empresa ambiciosa pero no imposible - busca caminar en esta dirección, pues define los rudimentos de una propuesta original de enfoque, de tipo sintético, para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas.

Mi experiencia sobre cómo se gestó este trabajo me permite afirmar que el trabajo de desarrollo teórico es necesariamente un esfuerzo de largo recorrido, que precisa de una muy profunda revisión y conocimiento de la literatura, precisa no sólo de identificar sino de expresar el aporte de los autores clave, de tener siempre una mirada consecuente y firme con los objetivos del trabajo, pues el fácil extraviarse, y cuyo camino –como muchas otras vías para el progreso de la investigación en ciencias sociales - no está exento de escollos.

El enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) tardó 15 años de gestación. Es el resultado de mi preocupación de investigación que germinó en mi proceso de formación doctoral iniciado en Madrid en el año 1998, al encontrar en la literatura clásica en políticas públicas escasa (o nula) referencia al problema y desafío de la legitimación del poder en el proceso de las políticas públicas. De esta preocupación inicial y del descubrimiento de los aportes de D. Beetham para el estudio de la legitimidad en ciencias sociales (Beetham, 1991), surgieron dos publicaciones en 2000, que vieron la luz posteriormente (Cruz-Rubio, 2001, 2002b) y que son las que datan el inicio de este camino.

Posteriormente este trabajo y proyecto de investigación simplemente hibernó y se quedó estancado, por dedicarme a mi familia y nuevas profesiones. No obstante seguí consultando y revisando bibliografía relevante vinculada a mi objeto de estudio, a la espera de un mejor

momento vital. Junto con una revisión preliminar previa hecha en 2009 (pero que no fue publicada sino hasta dos años después, véase Cruz-Rubio, 2011b), se dio el (segundo) pistoletazo de salida de este proyecto. Así pues, no fue sino hasta diez años después del primer comienzo cuando una versión preliminar de la revisión a la literatura y de los marcos teóricos emergentes para el estudio del cambio fue publicado (esta vez puesto libremente a disposición en internet), como fruto del trabajo del autor de revisión a la bibliografía más reciente en ese momento (Cruz-Rubio, 2010c). Al estar escrito en castellano y tener un acceso libre, esta revisión del estado de la cuestión ha contado con una gran aceptación en internet, pues según constataciones del autor, este documento libre está siendo utilizado en algunos programas de grado y posgrado en políticas públicas en América Latina, y cuenta ya con más de 14,400 descargas (a septiembre de 2015) contabilizadas solamente en el repositorio de la web www.academia.edu. El año 2010 también fue clave en este proceso de “reenganche”, pues me incorporé activamente en Madrid, como investigador en el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP.

Al año siguiente, el esbozo inicial del enfoque LDP vio la luz en 2011 en una publicación específica en revista arbitrada (Cruz-Rubio, 2011). Posteriormente, las primeras versiones del enfoque LDP fueron presentados por el autor en dos congresos internacionales (Cruz-Rubio, 2012).

Algunos otros trabajos de desarrollo teórico originales, y que están vinculados íntimamente a este enfoque (publicados en revistas arbitradas) son:

- El análisis de la evolución histórica de enfoques sobre el cambio (finalizado en 2011 pero que no vio la luz sino hasta 2013 - véase Cruz-Rubio, 2013), realizado usando fundamentalmente aquella bibliografía reciente publicada en el *Journal of Comparative Policy Analysis* (2009), en un número especial sobre enfoques teóricos del cambio de las políticas públicas coordinado por M. Howlett y G. Capano.
- La definición de las posturas que, al nivel micro, asumen los actores políticos de la coalición dominante asumen frente cambios potenciales (Cruz-Rubio, 2010b), desarro-

llo original clave para la propuesta de sistema de incentivos para la toma de decisiones del enfoque LDP

- la propuesta de integración tipológica asociada a los niveles y tipos de cambio de las políticas públicas y a los elementos de los diseños políticos (Cruz-Rubio, 2011a), desarrollo clave para comprender y afinar la determinación de la variable dependiente.
- la propuesta tipológica de cuatro lógicas de operación posturas subsistémicas frente al cambio y el cambio sustantivo – este último publicado en formato *working paper* (Cruz-Rubio, 2011c), avance clave en el que descansan las hipótesis del enfoque LDP asociadas al “patrón de legitimidad” como unidad de análisis.

Versiones primeras del enfoque LDP ha revestido interés para la discusión teórica respecto de enfoques alternativos para el estudio de las políticas públicas en el concierto latinoamericano (Ibáñez, 2010). A la fecha, se ha escogido también como enfoque para el análisis de la dinámica de las políticas de innovación y democracia participativa en Venezuela (según comunicación personal y proyecto de investigación enviados por Eunice Romero - 2012-, doctoranda Instituto Estudios Políticos Universidad de Zulia, Venezuela).

Una versión en inglés del estudio de caso (Capítulo V) ha sido recientemente presentada en el Segundo Congreso Internacional en Políticas Públicas ICPP-IPSA *International Conference on Public Policy*, en julio de 2015 en Milán, Italia.

César Nicandro Cruz-Rubio

En Madrid, España Septiembre de 2015

Agradecimientos

Imposible hubiera sido cerrar este ciclo que me ha llevado más de 15 años finalizar sin contar con el valioso e incondicional apoyo y presencia de muchas personas cercanas, familiares, profesores y amigos que, más allá de sus obligaciones y roles, supieron alentar este trabajo y brindar un poco de sí mismos para que a cada paso por mí dado siempre le siguiera otro más.

Por ello quiero dedicar mi agradecimiento primeramente a mi familia y amigos por su apoyo y motivación incondicional. Sus razones, bromas y alientos estuvieron sin duda presentes cuando estaba solo frente a la computadora/ordenador. Especial mención a mis padres Pura y Juan Cenobio y a mis hermanos Miguel Ángel, Juane y Hugo, por su amor y dedicación, a quienes debo tantas cosas y tan grandes que no sabría enumerarlas todas. A mis hermanos putativos Christopher y Paty por su perenne amistad y por su aliento. A Joaquín y Diana, infalibles constantes y pacientes; a Andrea Costafreda por nuestras grandes charlas en el IIG; a Ivana Merlo por el paper que me pidió en 2009 y me hizo volver.

Entre todos, agradecimientos y reconocimientos especiales merece mi esposa Sandra, por su confianza y por ser quien apostó por mí desde el inicio de mi periplo doctoral, sufrió como nadie mi tardanza, como fiel seguidora y animadora incansable, por su amorosa paciencia y por ser una descubridora nata de bondad y talento ahí donde apenas nadie podría ver germinar nada.

De forma especial, quiero agradecer con mucho cariño a los profesores y profesoras que con su buen saber hacer forjaron mi formación académica y profesional. Cronológicamente los cito: A los profesores Ricardo Uvalle Berrones, Manuel Quijano Torres y Juan Carlos León y Ramírez, de la Facultad de Políticas de la UNAM, a quienes felizmente culpo por estudiar enamoradamente la carrera de ciencias políticas y administración pública. A Juan Carlos le culpo además de introducirme en la docencia y en el estudio de las políticas públicas, encontrando con ello una pasión académica y profesional que a la fecha no ha parado de crecer (a su pesar el también es culpable por animarme a cruzar el charco y a estudiar el doctorado). Ya en España, agradecer a los profesores y profesoras del programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, y especialmente al profe-

sores Carles Ramió Matas y Ernesto Carrillo Barroso por su brillante cátedra; al profesor Joan Prats i Catalá (†) por sus consejos y por hacer posible mi primera experiencia como investigador en políticas públicas durante mi grata estancia en Barcelona; al profesor Pedro Medellín Torres, como primer director *ad-honorem* de esta tesis, estupendo compañero de viaje en la conformación inicial de este trabajo; a la profesora Esther del Campo García, por sus consejos y cariñoso alero que me ofreció desde el primer instante; al profesor Manuel Villoria Mendieta por brindarme su confianza y su valiosa experiencia en cada charla compartida, y finalmente a la profesora María Velasco González, mi directora de tesis, quien además de sus valiosos conocimientos y sugerencias para la articulación final de este documento, me ha ofrecido su amistad, apoyándome sin trabas ni dudas en el tramo final de este camino.

También deseo agradecer desde muy dentro a mis grandes colegas, amigos y compañeros de viaje del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, del que me siento tan orgulloso: A Álvaro Ramírez-Alujas, Cecilia Güemes y José Andrés Hernández-Bonivento, quienes me brindaron su confianza y amistad apenas conocerme (y que posteriormente, junto con Palmira Chavero, Ricardo García Vegas y Juan E. Gutiérrez) han estado conmigo y han compartido, reclamado, sufrido y animado con tenacidad y complicidad por la finalización de mi trabajo.

Finalmente agradecer profundamente a los evaluadores externos que leyeron y analizaron este documento, por sus certeros y amables comentarios y recomendaciones sobre mi trabajo y su potencial mejora, algunos de los cuales están ya atendidos e incorporados, advirtiéndome que tal vez no están todos los cambios y mejoras que hubiese deseado incluir. Su consejo y orientación sin duda me permitirán mejorar este esfuerzo de investigación. Las incorporaciones y cambios aquí materializados obedecen por mi parte - y fundamentalmente - a una cuestión de tiempo y oportunidad. Por ello deseo reiterar mi firme voluntad de avanzar en este objeto de estudio y de desarrollo teórico en atención a su guía.

A Sandra

A nuestros hijos Gonzalo y María

Contenido

EL ENFOQUE DE LEGITIMACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICA (LDP) COMO PROPUESTA PARA EL ESTUDIO DE LA ESTABILIDAD Y EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	I
PREFACIO	II
AGRADECIMIENTOS.....	V
RESUMEN	XIII
ABSTRACT	XVII
PARTE 1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN	XX
INTRODUCCIÓN.....	1
EL PLAN DE ESTE TRABAJO	5
I. TEORÍAS SOBRE EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL CAMBIO	1
1. DESARROLLO TEÓRICO EN POLÍTICA PÚBLICA Y EN EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS	1
<i>Teorías y enfoques sobre el proceso de las políticas públicas.....</i>	<i>2</i>
Las políticas públicas como instituciones: marco de análisis y desarrollo institucional IAD	6
El cambio de las políticas como la confluencia temporal: corrientes múltiples MS.....	10
El cambio de las políticas como transformaciones en sistemas de creencias: El enfoque – teoría de coaliciones promotoras ACF	17
La dinámica de las políticas como incrementalismo, equilibrio interrumpido, y capacidades limitadas en el procesamiento de información	27
El proceso de las políticas como el análisis de la conformación de diseños políticos y de la construcción de poblaciones objetivo	35
El cambio de las políticas desde el enfoque de redes de políticas públicas.....	43
El cambio de las políticas como fenómenos de innovación y difusión	46
<i>Enfoques específicos sobre cambio de las políticas públicas</i>	<i>49</i>
El enfoque de los actores con poderes de veto de (Tsebelis 1995).....	50
El enfoque evolucionista para el análisis del cambio (John 1998-2003).....	53
El cambio sustantivo y el modelo de los regímenes de política pública (Wilson 2000-2006).....	54
Lentes conceptuales múltiples: policy transfer window PTW (Cairney 2008)	58
Los mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas – MPSC (Real-Dato 2009).....	59
<i>La evolución de las tipologías sobre el cambio de las políticas públicas.....</i>	<i>63</i>
Enfoque procesal, el incrementalismo y el cambio institucional: La primera ortodoxia	63
La ortodoxia neoincremental homeostática.....	68
<i>Tendencias de desarrollo teórico en política públicas y sobre el cambio.....</i>	<i>70</i>
Gestión pública, gobernanza y el proceso de las políticas.....	70
Análisis de diseños políticos y cambio en las políticas públicas	71
Liderazgo, agencia y el cambio de las políticas públicas	73
Más allá de los subsistemas o dominios.....	75

Estrategias narrativas de expansión y contracción de los asuntos públicos.....	78
2. DISCUSIÓN SOBRE LAS ESTRATEGIAS EN EL DESARROLLO TEÓRICO EN POLÍTICA PÚBLICA	80
3. RECAPITULACIÓN: CONVERGENCIAS Y DISPARIDADES EN DESARROLLO TEÓRICO	86
<i>Converencias entre los enfoques teóricos sobre la dinámica de las políticas</i>	87
<i>Disparidades asociadas a la diversidad teórica y el problema de la variable dependiente</i>	90
II. LEGITIMIDAD Y EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	95
4. LEGITIMIDAD Y LEGITIMACIÓN: DEFINICIONES Y ASUNCIONES BÁSICAS	95
<i>El legado de Weber: legitimidad y creencia en la legitimidad</i>	97
5. LA HETEROGENEIDAD EN EL ESTUDIO DE LA LEGITIMIDAD EN CIENCIA POLÍTICA.....	101
<i>Los modelos para el estudio de la legitimidad en ciencia política</i>	105
Lipset: Estabilidad democrática y legitimidad	106
Linz: Legitimidad y sistema político.....	108
Scharpf: La teoría de la legitimidad democrática.....	110
D. Beetham y M. Alagappa: La legitimación del poder	111
Carrillo: Legitimidad y administración pública	116
<i>Legitimidad y políticas públicas: el policy legitimation como fase del proceso</i>	118
Peters: Legitimación de decisiones de políticas públicas	123
<i>Montpetit: Los diseños de políticas públicas y la legitimidad</i>	126
6. LA LEGITIMIDAD Y LA LEGITIMACIÓN DEL PODER PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	130
El carácter dinámico de la legitimidad	130
La legitimidad como dimensión clave: la legitimación como imperativo	131
La legitimación como proceso político orientado y contextual.....	132
Los objetos de legitimación son tanto los actores políticos como las políticas públicas	133
Las limitaciones del enfoque procesal	133
Legitimar decisiones y diseños de políticas para combatir los déficits de legitimidad.....	134
III. ARGUMENTOS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DEL ENFOQUE DE LEGITIMACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICA	136
7. LOS ARGUMENTOS.....	136
Argumento 1: Relegación teórica de la legitimación como causal driver para explicar la dinámica de las políticas	139
Argumento 2: Atender adecuadamente el problema del contexto y de la universalidad de la teoría.....	141
Argumento 3: Atender el llamamiento de la comunidad académica de un mayor desarrollo teórico.....	144
Argumento 4: Sobre su potencial aporte y contribución	144
8. LOS DESAFÍOS	146
Desafío de proponer (otro) desarrollo teórico basado en la síntesis	146
Desafío teórico que permita considerar el contexto y el tiempo como dimensiones clave.....	149
Desafío de proponer el uso de una estrategia de análisis que incluya tres dimensiones: mecanismos, estrategias narrativas y posturas frente al cambio	151
Desafío metodológico de la determinación de la variable dependiente.....	156
9. PROPUESTAS PARA AFRONTAR LOS DESAFÍOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS	158

<i>Propuesta 1. Integración tipológica para resolver el problema de la variable dependiente</i>	<i>158</i>
<i>Propuesta 2. Análisis del cambio basada en tres dimensiones: las cuatro lógicas de operación – posturas subsistémicas frente al cambio</i>	<i>165</i>
<i>Características comunes y propias de las cuatro lógicas de operación</i>	<i>171</i>
Lógica-postura homeostática de respuesta a shocks.....	173
Lógica de continuismo y contención.....	175
Lógica estratégica de mejora, por aprendizaje, promoción e innovación.....	176
Lógica-postura termostática de ajuste	179
10. A FAVOR DE LA INTEGRACIÓN TIPOLOGICA Y DEL ANALIZAR EL CAMBIO IDENTIFICANDO POSTURAS SUBSISTÉMICAS ..	181
PARTE 2. LA PROPUESTA	185
IV. EL ENFOQUE DE LEGITIMACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICA.....	186
11. ÉNFASIS TEÓRICO DEL ENFOQUE LDP.....	188
Los diseños de políticas públicas definen relaciones de poder.....	188
Las políticas públicas son diseños que requieren ser legitimados	190
El imperativo de control sobre la política pública y su trayectoria	191
12. LAS OPCIONES EPISTEMOLÓGICAS Y TEÓRICAS DEL ENFOQUE LDP	193
Sobre la constancia y el cambio.....	193
Sobre la progresión de los eventos.....	194
Sobre la dinámica del desarrollo	194
Sobre los motores del cambio	195
Sobre el explanandum o la definición del cambio como variable dependiente	195
Sobre el explanans o las variables independientes (conjunto de factores causales)	196
13. LA UNIDAD DE ANÁLISIS: EL PATRÓN DE LEGITIMIDAD	197
Patrón de legitimidad: Justificaciones imperativas	198
Patrón de legitimidad: Justificaciones procesales	199
Patrón de legitimidad: Justificaciones operativo instrumentales.....	199
Patrón de legitimidad: Justificaciones sumativas o de valor público	200
Sobre el patrón de legitimidad como unidad de análisis	201
14. ¿CÓMO OCURRE EL CAMBIO SUSTANTIVO? LAS MODIFICACIONES EN EL PATRÓN DE LEGITIMIDAD	204
Cambios provocados subistémicamente (fuente exógena).....	206
Cambios promovidos (mayormente) por la coalición dominante.....	207
Tipo de proceso 1: Disolución	209
Tipo de proceso 2: Debilitamiento	209
Tipo de Proceso 3: Reforzamiento	211
Tipo de Modificación 4: Transformación	211
15. EL ENFOQUE LDP Y LOS SISTEMAS DE INCENTIVOS PARA LA TOMA DE DECISIONES	214
<i>Tipología de formas de inteligencia.....</i>	<i>216</i>
Inteligencia basada en la intencionalidad.....	217
Inteligencia basada en la experiencia	217

Inteligencia basada en la imitación	218
Seguir las reglas	218
<i>Sistema de incentivos al nivel micro: Las posturas típico ideales frente al cambio</i>	<i>219</i>
Postura 1: Promover o apoyar el cambio (cooperación proactiva).....	221
Postura 2: Acatar la propuesta de cambio (cooperación reactiva).....	222
Postura 3: No impedir el cambio.....	223
Postura 4: Desafección.....	223
Postura 5: Oportunismo y modalidades de posturas oportunistas	223
Postura 6: Negociación	227
Postura 7: Desvinculación.....	228
Postura 8: Resistirse al cambio (resistencia reactiva).....	228
Postura 9: Apoyar un proyecto alternativo (resistencia proactiva).....	229
Posturas especial 1: Arbitrar un proceso de cambio	230
Postura especial 2: Dictaminar sobre la propuesta de cambio, una decisión o proyecto	230
<i>El individuo frente a las disonancias políticas, la hipocresía organizada y la evitación de culpa.....</i>	<i>231</i>
16. EL ENFOQUE LDP EN PERSPECTIVA Y LAS HIPÓTESIS GENERALES	240
Hipótesis 1: Impulsar el cambio en estrategias narrativas o en las posturas subsistémicas no siempre significa desear el cambio.....	241
Hipótesis 2: El uso simultáneo de dos lógicas subsistémicas puede reflejar bien la coexistencia transitoria y deliberada de dos diseños políticos o bien la existencia de un conflicto político de la coalición dominante no resuelto	242
Hipótesis 3: La posibilidad de mantener y/o cambiar sin esfuerzos una postura frente al cambio por parte de la coalición dominante es, por definición un recurso de poder	243
Hipótesis 4: La secuenciación y sincronización de eventos en el tiempo condiciona la adopción de posturas frente al cambio, y condiciona el uso de los tipos de justificaciones orientadas a reforzar un patrón de legitimidad específico.	244
Hipótesis 5: La incoherencia inequívoca entre la selección de una postura subsistémica y la posterior obtención de resultados asociada a tal selección, evidencia la pérdida de control del proceso de cambio por parte de la coalición dominante	244
V. ESTUDIO DE CASO: LA POLÍTICA DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO 2000-2012	247
17. OBJETIVO DEL ANÁLISIS Y DE LA SELECCIÓN DEL ESTUDIO DE CASO	247
<i>Sobre la selección del caso y los criterios</i>	<i>248</i>
Selección de caso con régimen político caracterizado por la debilidad institucional	248
Selección de caso con una dinámica de cambio sustantivo y variaciones en las posturas subsistémicas	249
Caso con una coalición dominante sin apenas otras coaliciones	250
<i>Sobre el problema del narcotráfico y el crimen organizado.....</i>	<i>251</i>
Marcos para el análisis del crimen organizado.....	252
El negocio de la droga en la región.....	255

18.	CÁRTELES Y NARCOVIOLENCIA EN MÉXICO: LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA.....	259
	México no ha sido ni es actualmente uno de los países más violentos de la región	263
	México da cuenta de un incremento considerable de homicidios intencionados, en su gran mayoría vinculados al crimen organizado.....	264
	México sufre el incremento de la violencia debido al crimen organizado, y es un fenómeno localizado antes que generalizado en el territorio nacional.	266
	Esfuerzos del gobierno mexicano dan cuenta de cifras récord en erradicación de plantíos ilícitos e incautación de droga y de bienes, incluso de detenciones y sentenciados, pero dichos logros no han hecho disminuir el poder del crimen organizado.....	273
19.	EL CAMBIO EN LA POLÍTICA DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO (CNYCO) EN MÉXICO 2000-2012 BAJO EL ENFOQUE LDP	278
	<i>Los cuatro momentos de la política de CNYCO en México.....</i>	279
	<i>Perpetuación y afirmación: quiebre de la pax narcótica.....</i>	279
	Tolerancia: pax narcótica y la lógica de continuismo	280
	Legitimidad basada en la efectividad en la acción	281
	Disonancias de la pax narcótica	282
	<i>Homeostática de respuesta a shocks: Calderón y la “guerra al narco”</i>	284
	La guerra al narco: ¿estrategia de legitimación del régimen?	287
	Diseños políticos y disonancias resultantes con la “guerra al narco”	291
	<i>Reforzamiento por ampliación de apoyos externos: la iniciativa Mérida.....</i>	294
	El apoyo de los EE.UU. a la guerra al narco	294
	<i>Perpetuación: El desgaste y el reetiquetamiento de asuntos ante el recrudecimiento de la violencia</i>	297
	Evitar la culpa dejando de contar y reetiquetando asuntos.....	302
	VI.CONCLUSIONES: LÍMITES Y RETOS DE DESARROLLO DEL ENFOQUE LDP.....	305
	<i>Conclusiones vinculadas al estudio de caso</i>	<i>305</i>
	<i>Revisitando las recomendaciones de P. Sabatier para el desarrollo teórico a favor del enfoque de legitimación y dinámica política</i>	<i>309</i>
	Ser lo suficientemente claro para comprobar que se está equivocado/ Pensar procesos causales	309
	Elaborar los conceptos del enfoque o la teoría lo más abstractos posible	310
	Desarrollar un modelo coherente del individuo	311
	Trabajar en inconsistencias internas y en interconexiones	311
	Si es posible, hacer uso de múltiples teorías	312
	Desarrollar un programa de largo plazo que involucre tanto trabajos de elaboración teórica como de comprobación empírica con una red de académicos.....	313
	<i>Otros retos de mejora</i>	<i>313</i>
	VII. REFERENCIAS.....	315

Resumen

Esta tesis define y aplica un enfoque alternativo para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas (aquí llamado “enfoque de legitimación y dinámica política” o “enfoque LDP” por sus siglas en castellano). Este enfoque se basa en una adaptación del modelo de D. Beetham para el estudio de la legitimidad en ciencias sociales (Beetham, 1991) y de varios desarrollos teóricos para el estudio del cambio de las políticas públicas (*policy change*) y para la explicación del comportamiento de los actores políticos en el proceso de las políticas públicas.

Este trabajo toma en cuenta los desarrollos más representativos para el estudio del *policy process* y su literatura específica sobre el cambio de las políticas. Se trata por tanto de un enfoque *sintético*. El enfoque LDP se basa por un lado en una concepción sustantiva y multidimensional de la *legitimación del poder* (y de la importancia de la legitimidad como aspecto clave asociado a los diseños políticos y al proceso de las políticas públicas). Por otro lado, se basa en el imperativo que supone para los actores políticos de la coalición dominante mantener el control sobre la política pública, sobre los diseños de la política y sobre sus recursos (y específicamente, sobre la dinámica a la que se enfrenta en su ciclo vital), como dos prioridades o motores causales (*causal drivers*) que, vinculados estrechamente, operan e interactúan de forma determinante en la acción política y en los procesos de cambio y estabilidad. Legitimación y control sobre la política pública (sobre sus diseños y sus recursos) son pues las variables clave.

A tal fin del enfoque LDP propone el uso de una categoría de análisis denominada “patrón de legitimidad”. Bajo este enfoque, la dinámica de las políticas y las distintas trayectorias políticas (*policy trajectories*) identificadas en la literatura podrían explicarse como el resultado de procesos complejos de disolución, debilitamiento, reforzamiento y /o transformación del patrón de legitimidad asociado a las políticas públicas y sus diseños. Premisa fundamental del enfoque LDP es que la transformación del patrón de legitimidad vinculado a un diseño de política pública define el cambio sustantivo de las políticas públicas (*major policy change*).

Dado que el investigador no puede buscarlo y verlo todo, las teorías se convierten en una herramienta útil para el avance del conocimiento, pues dicen al investigador qué buscar, esto es, qué factores pueden ser más importantes que otros, y cuáles pueden ser ignorados sin mayores consecuencias (Sabatier, 2007b), o dicho de otra forma, se busca hacer lo suficientemente simple de comprender un proceso de suyo complejo, enfocándose en uno o más elementos actores, instituciones, redes, ideas y contextos (Cairney, 2015:3).

Bajo el enfoque LDP, es fundamental para los actores políticos implicados e interesados legitimar las políticas públicas y sus diseños (Montpetit, 2008), a la vez que mantener y fortalecer su propia legitimidad (como actores políticos y como miembros de una coalición) a través de las políticas públicas y de sus resultados. En contextos de debilidad democrática, fragilidad institucional o de países con “obediencias endebles” (Medellín Torres, 2004), las políticas públicas son más proclives a transformarse rápidamente en reglas de juego o “instituciones” y a interactuar rápidamente con la dimensión informal, re articulando relaciones políticas y sociales previas, y/o creando nuevas ahí donde antes no las había. Esto es particularmente relevante para nuestros intereses de desarrollo teórico, sobre todo si tomamos en cuenta que “gran parte de las ‘reglas del juego’ políticamente generadas y que directamente ayudan a dar forma la vida de los ciudadanos y las organizaciones en las sociedades modernas son, de hecho, políticas públicas” (Pierson, 2003).

Con base en una revisión a la literatura (Capítulo 1 y Capítulo 2) en la cual se identifican los avances de desarrollo teórico en el proceso de las políticas públicas y en el cambio, así como en la legitimidad como objetivo de estudio en las ciencias sociales, en el Capítulo 3 se ofrecen dos propuestas teóricas cuyo desarrollo previo fue necesario para el enfoque LDP. Se trata de la propuesta de integración tipológica para determinar la variable dependiente, así como la estrategia tripartita de análisis del cambio basada en la identificación de las aquí llamadas “posturas subsistémicas frente al cambio”. Como aquí se clarifica, ambas propuestas podrían enriquecer el debate académico vinculado a los enfoques sintéticos existentes, ello de forma independiente al avance de esta propuesta de enfoque LDP.

El Capítulo 4 se define el enfoque de legitimación y dinámica política LDP en sus elementos constitutivos (fundamentos, premisas y asunciones clave). Se define también aquí el *patrón de legitimidad* como categoría de análisis principal del enfoque. También se define un sistema de incentivos para la toma de decisiones que incluye las cuatro formas de inteligencia, y cuya observancia en el análisis puede contribuir a una mejora o calibración en los modelos del individuo ya existentes. En este apartado se definen también las relaciones causales gracias a las cuales se produce el cambio de las políticas bajo este enfoque, y las reacciones de los actores antes tales procesos, como forma de mantener el control sobre la política o como forma de evitar la culpa antes el fracaso o la obtención de resultados no deseados. Este capítulo ofrece las cinco hipótesis generales del enfoque LDP.

En el Capítulo V se utiliza el enfoque de legitimación y dinámica política LDP como marco interpretativo para el análisis de la política de combate al narcotráfico y el crimen organizado en México 2000-2012. Con su realización se busca contrastar la aplicabilidad de este enfoque y sus limitaciones. Basándose en reportes oficiales, en información estadística publicada por varios medios oficiales y no oficiales, y apoyándose en los hallazgos de algunas encuestas, análisis y estudios de caso previamente realizados, el sometimiento a prueba del enfoque LDP se centra en los cambios asociados a las posturas subsistémicas definidas por las cuatro etapas o momentos de esta política, así como en sus variaciones vinculadas al patrón de legitimidad. Con el enfoque LDP se identifican cuatro etapas que dieron cuenta de los procesos de cambio y perpetuación de las políticas públicas basadas en las posturas subsistémicas de la coalición dominante denominadas aquí: “Perpetuación y afirmación: quiebre de la pax narcótica (2000-2006); Homeostática de respuesta a *shocks*: Calderón y la “guerra al narco” (2006-2007); “Reforzamiento por ampliación de apoyos externos: la iniciativa Mérida” (2008-2009); y “Perpetuación: El desgaste y el giro discursivo ante el recrudecimiento de la violencia” (2009-2012).

Las principales conclusiones arrojadas por el estudio de caso dan cuenta de la usabilidad del enfoque LDP como alternativa para el análisis de la dinámica de las políticas, en contextos de fragilidad institucional y déficits de legitimidad. El imperativo de legitimidad permea la acción política en estos contextos políticos institucionales, y junto con la variable asociada al

imperativo de control político del proceso, se constituye en una vía consistente para explicar estos procesos complejos. El enfoque LDP identifica como valioso el recurso analítico de usar la caracterización de procesos de cambio mediante etapas, las cuales son definidas las posturas subsistémicas de la coalición dominante frente a proceso de cambio. El uso de posturas subsistémicas se vindica como herramienta útil en el análisis de estos procesos. Otro hallazgo relevante es que para dar paso a cambios sustantivo de la “guerra al narco”, la coalición dominante instrumentaliza y activa las disonancias de la *pax narcótica* como elemento clave en la construcción del nuevo patrón de legitimidad. Por otra parte, las incoherencias respecto de la dualidad entre desconfianza y petición de colaboración de las fuerzas policiales locales y estatales con el ejecutivo federal, dan cuenta en la dimensión intergubernamental del uso de hipocresía organizada como medio para reflejar el conflicto en la implementación de la política CNYCO.

La tesis concluye con una revisión a las recomendaciones de P. Sabatier respecto del desarrollo teórico en políticas públicas, y con un reconocimiento del necesario avance de este enfoque en la dimensión metodológica, que permita la revisión y mejora del enfoque mediante el análisis de más estudios de caso, con lo cual se podrá ganar en especificidad y refinamiento respecto de la propuesta.

Abstract

This dissertation defines an alternative approach for the study of policy stability and change (here called "legitimation and policy dynamics approach" or "LDP approach by its spanish language abbreviation"). This approach is based on D. Beetham's legitimation of power model for the study of legitimacy in social sciences (Beetham, 1991 1419) and several theoretical developments for the study of policy change and others related with actor's behavior in the policy process at the political and organizational sphere.

LDP approach takes into account most representative developments for the study of the policy process and specific literature on policy change. It is therefore a synthetic approach. At first, LDP approach assumes a substantive and multidimensional view of the legitimation of power (as well as the importance of legitimacy as a key issue for policy designs and the policy process). Secondly, LDP is based on the imperative that force political actors of the dominant coalition to maintain control over public policy, over its designs and resources, (control during policy life cycle). These are two closely linked key priorities - causal drivers- which interact during the policy process.

LDP approach proposes the use of the "legitimacy pattern" as a unit of analysis. Under LDP perspective, policy dynamics and the policy trajectories identified in the literature could be explained as the result of complex processes of a) dissolution, b) weakening, c) strengthening or d) transformation of the legitimacy pattern linked to public policy and its designs. LDP approach's fundamental premise is that the transformation of the legitimacy pattern defines major policy change.

Due that policy researchers can not look for, and see, everything, theories become a useful tool in advancing knowledge. They tell researcher what to look for, that is, what factors may be critically important versus those than can be safely ignored (Sabatier, 2007c:4 16892), or in other words, the goal is to understand in a simple way - complex processes, focusing on one or more key items - actors, institutions, networks, ideas and contexts (see Cairney, 2015:3 18157).

Legitimize public policies and their designs are two tasks of a paramount importance for political actors and policy makers (see Montpetit, 2008 16905), as well as to maintain and strengthen their own legitimacy as political actors and as members of a coalition. They do so through public policies and its policy performance.

In countries with institutional and democratic weakness, namely 'weak obediences' (Medellín Torres, 2004 16826), public policies are more likely to quickly transform itself into rules or "institutions" and interact with the informal dimension, rearticulating previous political and social relations, and creating new ones where none existed before. This is particularly relevant to our interests in theory development, especially if we consider that "much of the 'rules of the game' that directly help shape the lives of citizens and organizations in modern society are in fact public policies "(Pierson, 2003 17370).

Based on a review of the 'state of art' theories of the policy process and policy change, as well as on theoretical approaches for the analysis of legitimacy in the social sciences and public policy (Chapter 1 and Chapter 2), two theoretical proposals are presented (Chapter 3). First, a typology integration proposal for policy change analysis that may help policy researchers in defining in a more precise way the dependent variable. Second, an alternative strategy for the analysis of an actor-centered policy change analysis, based on a three-fold analysis of a) policy stability and change mechanisms, b) narrative strategies, and c) the here called 'subsystemic actors positions'. Both theoretical proposals could enrich academic debate about synthetic approaches, and may be used independently of LDP approach.

In Chapter 4 the LDP approach is defined, taking into account its constituent elements (namely its foundations and key assumptions). Legitimacy pattern are here defined as the main unit of analysis. An incentive system for decision-making is developed. This section also defines causal relationships through which policy change occurs, and the reactions of the actors before such processes as how actors seek to maintain control over policy or to avoid blame. Finally, this chapter provides five general hypotheses of the LDP approach.

In order to assess its applicability and its limitations, in Chapter V is used the LDP approach as an interpretive framework for analyzing drug trafficking and organized crime policies in

Mexico 2000-2012. Based on official reports, statistical information and case analysis previously released, LDP approach focuses on changes in subsystemic actors' positions. Case study defines four stages or moments of this policy and its variations linked to the legitimacy pattern, namely. "The breakdown of "Pax Narcotica" (2000-2006); Homeostatic and shock-response: Calderon and the "war on drugs"- *guerra al narco* (2006-2007); "Strengthened legitimacy pattern by expanding external support: the Mérida Initiative" (2008-2009); and "Perpetuation and discursive shift due increased violence" (2009-2012).

Main conclusions drawn by case study gives room for the usability of LDP as an alternative approach to the analysis of policy change, wich operates in contexts of institutional fragility and legitimacy deficits. LDP approach identifies as useful the analytical characterization of change process through stages, which are defined by changes in subsystemic actors' positions of the dominant coalition who face potential change scenarios. Thus the use of subsystemic actor's position are here vindicate as useful in the analysis of these processes.

Another important finding is that in order to make room for major policy change in the "war on drugs", the dominant coalition was able to instrumentalize dissonances of the 'pax narcotica' stage, as a key element in building a new legitimacy pattern. Moreover, inconsistencies regarding the duality between distrust and collaboration request of state and local police forces with the federal government give account of the use of organized hypocrisy as a mean to cope with dissonances and to adequately reflect conflict.

The thesis concludes with a review of P. Sabatier's recommendations regarding policy theory development, and with the recognition to advance this approach at the methodological dimension. Also, allowing the review and improvement of the approach by analyzing further studies case, which allow improve in specificity and refinement of LDP approach proposal.

Parte 1. El estado de la cuestión

”El cambio es un tema central de toda ciencia, desde la biología y genética hasta la antropología y sociología. Las preguntas son: ¿por qué, cuándo y cómo ocurre el cambio, y qué es lo que significa realmente el cambio? (Capano, 2009b).

Introducción

Este documento define y aplica un enfoque alternativo para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas (aquí llamado “enfoque de legitimación y dinámica política” o “enfoque LDP” por sus siglas en castellano), cuyo origen se basa en una adaptación del modelo de D. Beetham para el estudio de la legitimidad en ciencias sociales (Beetham, 1991) y de recientes desarrollos teóricos para el estudio del cambio de las políticas públicas (*policy change*).

Este trabajo surge como resultado de una preocupación de investigación vinculada a la debilidad de desarrollos teóricos que ligaran o problematizaran la legitimación del poder como componente esencial para explicar la dinámica asociada a las políticas públicas, así como a la importancia de la legitimación del poder como proceso político orientado en regímenes de obediencias endebles y con déficits crónicos de legitimidad.

Dicha preocupación se ha visto nutrida y fortalecida por trabajos clave publicados en las anteriores dos décadas. Se argumenta en este documento que la lucha por la legitimidad en el proceso de las políticas públicas define y condiciona el actuar de los actores políticos de la coalición dominante en el citado proceso, y por tanto, se convierte en variable de fundamental importancia analítica para explicar el comportamiento de los mismos ligado al proceso de las políticas públicas.

Este trabajo toma en cuenta los desarrollos más representativos para el estudio del *policy process* y su literatura específica sobre el cambio de las políticas. Con su posterior refinamiento, contrastación e interconexión teórica se podría contribuir al mejoramiento de aquellos modelos y teorías sobre el proceso de las políticas públicas y específicamente aquellos centrados en el estudio de la dinámica y de las fuerzas que operan el cambio.

Como otras propuestas previas de enfoques para el estudio del proceso y la dinámica de las políticas públicas (véase Sabatier, 1999b, 2007c), el enfoque de legitimación y dinámica política LDP busca sintetizar la literatura sobre el cambio de las políticas públicas (*policy-change literature*). Se trataría por ello de un enfoque *sintético*. Bajo el enfoque LDP se reconoce que las políticas públicas configuran relaciones de poder (T. Lowi, 1972 ; T. J. Lowi, 1996) cuya legitimación se asume como un imperativo de la acción política, y su logro, mantenimiento

y/o reforzamiento se consideran prioridades políticas, fundamentales para explicar procesos de estabilidad y cambio.

El enfoque LDP se basa por un lado en una concepción sustantiva y multidimensional de la *legitimación del poder* (y de la importancia de la legitimidad como aspecto clave asociado a los diseños políticos y al proceso de las políticas públicas). Por otro lado, se basa en el imperativo que supone para los actores políticos de la coalición dominante mantener el control sobre la política pública, sobre los diseños de la política y sobre sus recursos (y específicamente, sobre la dinámica a la que se enfrenta en su ciclo vital), como dos prioridades o motores causales (*causal drivers*) que, vinculados estrechamente, operan e interactúan de forma determinante en la acción política y en los procesos de cambio y estabilidad. Legitimación y control sobre la política pública (sobre sus diseños y sus recursos) son pues las variables clave.

A tal fin del enfoque LDP propone el uso de una categoría de análisis nueva el llamado aquí “patrón de legitimidad”. Bajo este enfoque, la dinámica de las políticas y las distintas trayectorias políticas (*policy trajectories*) identificadas en la literatura podrían explicarse como el resultado de procesos complejos de disolución, debilitamiento, reforzamiento y /o transformación del patrón de legitimidad asociado a las políticas públicas y sus diseños. Premisa fundamental del enfoque LDP es que la transformación del patrón de legitimidad vinculado a un diseño de política pública define el cambio sustantivo de las políticas públicas (*major policy change*).

Como es ya sabido, es en la insatisfacción teórica y en la consecuente búsqueda de respuestas alternativas, elementos causales que explican muchos de los procesos de desarrollo teórico acaecidos en el campo de las políticas públicas (Sabatier, 1991, 2007b). La revisión a la literatura en políticas públicas (y específicamente aquellos desarrollos sobre el cambio de las políticas públicas) nos indica que son tanto la síntesis como las llamadas hibridaciones teóricas, estrategias válidas en el desarrollo de enfoques o marcos analíticos alternativos. Estas estrategias permiten mejorar nuestro entendimiento y capacidad explicativa sobre cómo y por qué

ocurre el cambio de las políticas públicas – (véase la reflexión de Cairney, 2009a ; Cairney, 2009b).¹

Dado que el investigador no puede buscarlo y verlo todo, las teorías se convierten en una herramienta útil para el avance del conocimiento, pues dicen al investigador qué buscar, esto es, qué factores pueden ser más importantes que otros, y cuáles pueden ser ignorados sin mayores consecuencias (Sabatier, 2007b), o dicho de otra forma, se busca hacer lo suficientemente simple de comprender un proceso de suyo complejo, enfocándose en uno o más elementos actores, instituciones, redes, ideas y contextos (Cairney, 2015:3).

Las discusiones sobre la aplicabilidad, alcances y límites de los distintos enfoques existentes para explicar el cambio y la estabilidad en las políticas públicas (que destacan bien el progreso a través del mejoramiento de las teorías y modelos existentes, o bien el inevitable y necesario uso del pluralismo teórico y epistemológico dada la imposibilidad demostrada hasta ahora de encontrar un mejor o único marco teórico) siguen dominando el debate teórico actual (para una discusión más extensa de este tema clave véase Capano, 2009b ; Cruz-Rubio, 2011a ; Roth-Deubel, 2007).²

¹ Como ejemplos de síntesis teórica encontramos los influyentes acercamientos como el marco de coaliciones promotoras ACF (Sabatier, 1988), la teoría del equilibrio interrumpido (Baumgartner & Jones, 1993 ; B. D. Jones & Baumgartner, 2005), o esfuerzos más modestos como el modelo de regímenes de política pública para el análisis del cambio (Wilson, 2000, 2006) o (como ejemplo de hibridación teórica) el modelo para el análisis del cambio en el sector público (Barzelay, Gaetani, Cortázar-Velarde, & Cejudo, 2003).

² Consientes del desafío que supone esta tarea, entendemos que la relevancia y aplicabilidad de los modelos y teorías sobre el proceso y sobre la dinámica de las políticas públicas dependen al menos de tres aspectos teórico-metodológicos clave: a) En qué forma los enfoques teóricos permiten la inclusión o consideración de los condicionantes institucionales y estructurales del régimen político en la articulación de las políticas (Cabrero Mendoza, 2000 ; O'Donnell & Oszlak, 1976 ; Oszlak, 1980) y en su dinámica específica inherente; b) de su capacidad para incluir y explicar causas, dinámicas (patrones político-estructurales de estabilidad y de cambio) y posibilidades sistémicas más allá de aquellas tradicionalmente asumidas dentro de la llamada ortodoxia neoincremental actual (es decir la estabilidad y del cambio incremental como norma y de los cambios sustantivos que ocurren raramente y de forma abrupta tal como se apunta en Howlett & Cashore, 2007 ; Howlett & Cashore, 2009) y c) de su capacidad para tomar en cuenta e incluir todos o la mayoría de los componentes, dimensiones o elementos constitutivos de las políticas públicas, y con ello, advertir con precisión qué cambia cuando ocurre el cambio de las políticas (el problema de la definición e identificación común de la variable dependiente advertido en [Howlett, 2009 #16838; Capano, 2009 #16890]. Estas cuestiones serán abordadas en la parte final de este Capítulo I y en el Capítulo III.

Tanto la estabilidad como el cambio son dos caras de la misma moneda (Linder, 2003) y por tanto, todo esfuerzo teórico orientado a su comprensión y análisis debe buscar explicar ambas dimensiones de forma conjunta (Capano & Howlett, 2009b). Como se argumenta en Capítulo III de este documento, el enfoque LDP podría ser particularmente útil como medio para analizar la dinámica de las políticas públicas en escenarios y regímenes donde prevalece la fragilidad e informalidad institucionales, ya que en su génesis se encuentra la preocupación por explicar procesos de cambio y estabilidad en contextos político institucionales con déficits persistentes de legitimidad, en donde no se asume ni como suficiente, estable ni dada la legitimidad del orden político establecido, de las políticas públicas puestas en marcha por su gobierno, o de la legitimidad de los actores políticos implicados, y en donde la legitimación del poder a través de la acción de gobierno y a través de las políticas públicas (más allá de la legitimidad institucional y de la legitimación política vía proceso electoral y de las vías de democracia representativa) supone ser un poderoso imperativo a lograr, una oportunidad inescapable, un medio y objetivo prioritario e insoslayable para aquellos que detentan el poder (Beetham, 1991).

En estos contextos es fundamental para los actores políticos implicados e interesados legitimar las políticas públicas y sus diseños (Montpetit, 2008), a la vez que mantener y fortalecer su propia legitimidad (como actores políticos y como miembros de una coalición) a través de las políticas públicas y de sus resultados.

En contextos de debilidad democrática, fragilidad institucional o de países con “obediencias endebles” (Medellín Torres, 2004), las políticas públicas son más proclives a transformarse rápidamente en reglas de juego o “instituciones” y a interactuar rápidamente con la dimensión informal, re-articulando relaciones políticas y sociales previas, y/o creando nuevas ahí donde antes no las había. Esto es particularmente relevante para nuestros intereses de desarrollo teórico, sobre todo si tomamos en cuenta que “gran parte de las ‘reglas del juego’ políticamente generadas y que directamente ayudan a dar forma la vida de los ciudadanos y las organizaciones en las sociedades modernas son, de hecho, políticas públicas” (Pierson, 2003).

La legitimación de las políticas públicas es por tanto (y tal vez a diferencia y contraposición de los contextos donde es clara la fortaleza institucional formal)³ una poderosa e inescapable condición de la acción política, orientada no solo a asegurar un nivel de conformidad legal y aceptación de la norma, sino también a asegurar el control político por parte de la coalición dominante. Es decir, legitimar políticas públicas para consolidar procesos de institucionalización, y para controlar efectivamente la política pública y sus diseños.

Como advertencia al lector, se indica que el ejercicio de construcción teórica presentado en este documento no pretende aumentar gratuitamente la ya detectada diversidad teórica injustificada en este subcampo (Capano & Howlett, 2009a), sino más bien responder a llamamientos relacionados con la búsqueda de mejores teorías y nuevos referentes, orientados a explicar procesos de cambio y continuidad de las políticas públicas, con especial énfasis en el desarrollo e integración de los enfoques sintéticos hasta ahora propuestos, así como en profundizar su utilidad y potencial aplicación en países donde los sistemas políticos se caracterizan por su fragilidad institucional y sufren de importantes déficits de legitimidad.

El plan de este trabajo

Este trabajo consta de dos partes y seis capítulos. La división en dos partes es importante pues con ella se hace una clara distinción entre la revisión al estado de la cuestión - es decir, lo ya construido y/o propuesto por varios académicos en la literatura especializada - de aquello que es una construcción teórica propia del autor, respaldada en desarrollos previos. Se trata pues de separar el estado del arte y la propuesta de enfoque como tal.

En la primera parte (capítulos I, II) del documento se aglutina el estado del arte. Incluimos en esta primera parte el capítulo III, aunque dicho capítulo se trataría más bien de un apartado de

³ La legitimación como fuerte preocupación política y científica no ha sido exclusiva de los países con estas particularidades institucionales (de las llamadas democracias en transición o de los llamados países en desarrollo). También ha sido y es un problema de investigación clave en el concierto europeo y en la gobernanza transnacional, caracterizados no por debilidad en las instituciones formales establecidas, sino por altos niveles de complejidad e interdependencia institucionales con importantes déficits democráticos y de representación (F. Scharpf, 2005 ; F. W. Scharpf, 1998) y en donde formas alternativas de legitimidad legal tradicional se abren paso en la legitimación de las políticas e instituciones (basada en mecanismos de deliberación, participación, en los resultados y rendimientos, y en la autoridad basada en el conocimiento o *expertise*)(Mayntz, 2010). Esta discusión es abordada en el Capítulo II de este trabajo.

transición entre ambas partes del documento. La segunda parte (capítulos IV, V y VI) se refiere al desarrollo, aplicación y discusión final a manera de cierre sobre la propuesta de enfoque.

En el Capítulo primero repasaremos en clave descriptiva los avances de desarrollo teórico en el campo de las políticas públicas, y específicamente, los avances en el estudio del cambio de las políticas públicas. En éste se abordarán los temas y retos de desarrollo teórico en políticas públicas y en las teorías y modelos sobre el cambio de las políticas, a fin de poner en común conceptos y enfoques, y ordenar la discusión y el abordaje propuesto, así como contextualizar adecuadamente nuestra propuesta teórica. Este apartado también es importante pues incluye directrices y discusiones que académicos reputados han entablado respecto del objetivo de este documento, es decir, sobre cómo realizar labores de desarrollo teórico en políticas públicas, y que resultan a todas luces fundamentales en este trabajo.

En el Capítulo II “*Legitimidad y el estudio de las políticas públicas*” (pág.95 y ss.) se hablará de los distintos enfoques y acercamientos para el estudio de la legitimidad, centrando nuestro esfuerzo hacia definir el papel de la legitimidad y de la legitimación del poder en el proceso de las políticas públicas.

Como ya se ha dicho, el Capítulo III es un capítulo “de transición”, llamado “*Argumentos, desafíos y propuestas para el desarrollo del enfoque de legitimación y dinámica política*” (pág.136 y ss.) se explican los retos y problemáticas de índole teórica y metodológica asociados al desarrollo del enfoque LDP que se propone aquí. Se identifica y aborda en perspectiva crítica los desafíos y problemas asociados a los marcos teóricos desarrollados sobre el cambio de las políticas públicas, a fin de conocer las alternativas de desarrollo y brindar las bases argumentales que justifican y dan un sustento argumental al enfoque LDP.

Con el capítulo IV comienza la segunda parte de este trabajo y la propuesta. En este capítulo (pág.185 y ss.) se define el enfoque LDP en sus elementos constitutivos (fundamentos, premisas y asunciones clave) así como sus hipótesis generales. Se define también aquí el “patrón de legitimidad” como categoría de análisis principal, así como los *causal drivers* y las llamadas “lógicas de operación frente al cambio”, como fundamentos de la estrategia analítica propuesta.

El Capítulo V “*Estudio de caso: La política de combate al narcotráfico y el crimen organizado en México 2000-2012*” (pág.247 y ss.) se somete a prueba el enfoque propuesto, haciendo especial énfasis en el cambio en las posiciones subsistémicas, analizando el cambio en la política de combate al narcotráfico en México llevada a cabo por los gobiernos de los presidentes V. Fox (2000-2006) y F. Calderón (2006 - 2011). A partir de datos e información oficiales (y de aquellos provenientes de informes especializados y artículos científicos realizados a ambos lados de la frontera entre México y los EEUU), así como de análisis recientes respecto de esta problemática sobre los logros, alcances y descabros de la estrategia implementada, se abordan desde una perspectiva descriptiva y empírico explicativa las transformaciones del patrón de legitimidad asociado a la política CNYCO de México. El objetivo del análisis del estudio de caso no es tanto obtener datos, información o conocimiento original, sino más bien contrastar la aplicabilidad del enfoque LDP, a fin de determinar sus alcances y cualidades como medio para interpretar y comprender la dinámica de las políticas públicas en regímenes caracterizados por debilidad institucional y déficits de legitimidad.

El Capítulo final “*Conclusiones: límites y retos de desarrollo del enfoque LDP*” (pág. 305 y ss.) ofrecerá las conclusiones del estudio de caso en relación con el enfoque, así como identificar las dimensiones y aspectos a mejorar del enfoque LDP a la luz de la experiencia obtenida con el análisis del caso y en arreglo a las recomendaciones de P. Sabatier respecto del desarrollo teórico. Un objetivo de este apartado es definir lineamientos básicos de una agenda de investigación futura para el refinamiento y desarrollo del enfoque LDP, y que pueda adecuadamente proponerse a la comunidad científica en un futuro próximo.

I. TEORÍAS SOBRE EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL CAMBIO

1. Desarrollo teórico en política pública y en el cambio de las políticas

Resumen: En este capítulo se da cuenta del complejo paisaje teórico vinculado al estudio del proceso de las políticas públicas y sobre el cambio de las políticas (*policy change*), así como algunos avances clave que son necesarios tomar en cuenta para comprender el origen y orientación de la propuesta objeto de este documento. Como tal es un capítulo introductorio y descriptivo respecto del estado de la cuestión sobre, lo que ha sido el proceso de desarrollo teórico en este campo de estudios y algunos de sus desafíos.

El objetivo primordial de cualquier teoría politológica del proceso de las políticas públicas es “explicar cómo los actores políticos interesados interactúan al interior de las instituciones políticas para producir, implementar, evaluar y revisar políticas públicas” (Schlager & Blomquist, 1996)⁴. Las teorías sobre el proceso de las políticas destacan el papel de las instituciones en dicho proceso, implican el uso de un determinado modelo del individuo que opean bajo sistema de incentivos en la toma de decisiones y para comprender la dinámica de la interacción y las estrategias llevadas a cabo por los actores, proponen el uso de categorías de análisis que permitan identificar y explicar procesos, relaciones de causalidad y mecanismos con la finalidad de comprender la dinámica de las fases del proceso de las políticas.

⁴ Las políticas públicas se definen aquí como un conjunto articulado, complejo y coherente de ideas, asunciones, justificaciones, objetivos, recursos, herramientas, disposiciones legales y/o pronunciamientos, que se conciben y adoptan bajo el apoyo o tutela de al menos una entidad pública, para el logro de fines considerados de valor. Constituyen un curso de acción que tiende a ser estable, adoptado por la autoridad del Estado o sus gobiernos con el objeto de atender o resolver un área de problemas públicos relevantes, a través de un proceso en que participan o influyen otros agentes económicos o sociales, como entidades del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias transnacionales e incluso otros gobiernos (C. Cruz-Rubio, Hernández-Bonivento, Güemes, & Ramírez-Alujas, 2011).

Como es ya sabido, una teoría puede entenderse como un conjunto de proposiciones lógicamente relacionadas, que buscan explicar un conjunto de fenómenos (Sabatier, 1999a, 2007a). Las teorías buscan explicar procesos y su existencia puede dar lugar a la conformación y acaso prueba de hipótesis mediante la aplicación de modelos específicos en la investigación. Cada teoría sobre el proceso de las políticas propone un determinado ‘sistema de acción humana’ (John, 2003).

Al tratar de ofrecer una mirada de conjunto respecto del campo de estudio de las políticas públicas (y específicamente respecto del desarrollo teórico), la metáfora de E. Schlager es tal vez la que mejor lo ha descrito. A su juicio, el ‘paisaje’ del campo de las políticas públicas se caracteriza por:

‘(...) islas montañosas de estructura teórica, mezcladas (y ocasionalmente adheridas) a colinas de conceptos y métodos compartidos, y trabajo empírico, todo lo cual está rodeado por océanos de trabajo descriptivo no adherido a ninguna montaña teórica. Es un paisaje ricamente texturizado, con formaciones tanto caprichosas como dispares, y con extensiones áridas. Es un paisaje en constante cambio, donde las colinas empujan a las montañas y cambian su forma, donde los desgastes y corrimientos de tierras construyen y reestructuran colinas, y nuevas zonas áridas aparecen’ (Schlager, 1997).

Teorías y enfoques sobre el proceso de las políticas públicas

Desde inicios de la última década de los noventa el desarrollo teórico y de investigación empírica de corte neopositivista sobre el *policy process* ha reforzado en los académicos y teóricos renombrados la idea imperativa de trabajar en mejorar las propuestas teóricas sobre las políticas públicas. En el año 1993, con la publicación de los trabajos de Baumgartner y Jones – *Agendas and Instability in American Politics* (Baumgartner & Jones, 1993) - y de Sabatier y Jenkins-Smith – *Policy Change and Learning* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) se realizó el último gran avance teórico en política pública, marcando con ello un punto y aparte en el pensamiento sobre las políticas públicas (John, 2003). Desde entonces y hasta ahora, el debate teórico sobre el estudio de las políticas públicas y del cambio de las políticas (*policy change*)⁵ ha tenido como grandes ejes de pensamiento cuatro marcos teóricos principales:

⁵ En este trabajo se ha optado por traducir *policy change* como “cambio de las políticas”, aunque su más precisa traducción podría ser “cambio de las políticas públicas”. La inadecuada traducción de *policy* dada la inexistencia de un vocablo en castellano para traducir este término, provocó la no diferenciación de los términos *politics* y *policy* (que como ya se sabe convergen en el lema ‘política’). También es bien sabido que como resultado de tal traducción y en un esfuerzo posterior por diferenciarlos ha habido bastante consenso en usar los términos

- Las políticas públicas como instituciones: marco de análisis y desarrollo institucional IAD que surge en 1982;
- El cambio de las políticas como la confluencia temporal: corrientes múltiples MS) de 1984;
- El cambio de las políticas como transformaciones en sistemas de creencias: El enfoque – teoría de coaliciones promotoras ACF) de 1993; y
- La dinámica de las políticas como incrementalismo, equilibrio interrumpido, y capacidades limitadas en el procesamiento de información (PE) de 1993 y la llamada ‘política de la atención’ (2006).

Con la aparición en 1999 del Libro *Theories of Policy Process*⁶ editado por Sabatier (Sabatier, 1999b) y su segunda edición (Sabatier, 2007c) se identifican como teorías promisorias, además de los antes señalados⁷.

‘políticas’, ‘las políticas’ o ‘política pública’ (usando el término ‘político’ en femenino y plural, o en femenino y adjetivado con el lema ‘público’) para ‘policy’ y así distinguirlo de ‘politics’.

⁶ De acuerdo con los argumentos expuestos por Sabatier en su libro *Theories of the Policy Process* en su primera edición de 1999, es fundamentalmente por la escasa convergencia entre corrientes disciplinarias o por el grado de desarrollo relativo de las teorías, por la cual se omitieron en su esfuerzo editorial los enfoques de las arenas de poder de Lowi, el de la Teoría Cultural (desarrollado por M. Douglas y A. Wildavsky (Douglas & Wildavsky, 1982) y otros más de corte constructivista (como los trabajos de Fischer y Forrester, o de Schneider e Ingram (Fischer & Forester, 1993 ; A. L. Schneider & Ingram, 1997), por mencionar dos). Para el caso de la teoría cultural, Sabatier destacó que no obstante se ha realizado una importante labor en trabajos empíricos, muchos de sus aspectos teóricos críticos permanecen ambiguos y su estado de desarrollo es precario. Para el caso de los enfoques constructivistas omitidos, Sabatier señala que este tipo de marcos analíticos dejan las ideas desconectadas de las condiciones socioeconómicas y de las instituciones, conciben las ideas como flotantes (*free-floating*), es decir, desconectadas de individuos concretos, y por tanto, difícilmente falseables. La publicación de este libro no estuvo exenta de críticas, algunas muy duras y relacionadas fundamentalmente con el sesgo con el cual el editor excluyó algunos otros enfoques y teorías sobre el proceso de las políticas públicas, fundamentalmente aquellos provenientes de Europa. En el Simposium organizado en 2000 a propósito del citado Libro y cuyas conferencias fueron publicadas en el *Journal of European Public Policy*, Geoffrey Dudley Wayne Parsons y Claudio Radaelli emitieron críticas muy severas dado su marcado acento americano y su orientación neo-positivista. Dudley por ejemplo denunció que no se incluyeran el marco de dominios políticos (*policy domains*) desarrollado por Knoke, el enfoque de redes de políticas y el enfoque de construcción social. Por su parte, Parsons (además de reconocer el valor significativo del Libro) denuncia que los marcos y teorías incluidos estuvieren circunscritos a un paradigma (es decir, el marcado tono positivista), considerando a las distintas teorías como variaciones de un mismo tema, y donde hubo “muchos perros a los que no se les permitió ladrar” haciendo alusión a los enfoques constructivistas y al giro argumentativo, considerando el volumen una oportunidad perdida dada la chocante similitud entre los lentes teóricos incluidos, y donde en su perspectiva se necesitaba urgentemente un intercambio mucho más abierto entre distintos marcos teóricos en políticas públicas (Dudley, Parsons, Radaelli, & Sabatier, 2000).

- El proceso de las políticas como el análisis de la conformación de diseños políticos y de la construcción de poblaciones objetivo (incluido hasta la segunda edición 2007) (H. Ingram, Schneider, & deLeon, 2007 ; A. L. Schneider & Ingram, 1997)
- El cambio de las políticas desde el enfoque de redes de políticas públicas (incluido hasta la segunda edición 2007) (Adam & Kriesi, 2007)
- El cambio de las políticas como fenómenos de innovación y difusión (Berry & Berry, 1999, 2007)

En la perspectiva de Sabatier estos son los principales enfoques teóricos para el estudio de las políticas públicas, siendo estos marcos teóricos (tanto aquellos consolidados como los emergentes) los más promisorios dentro de la literatura. De estas teorías del proceso de las políticas, tres son las llamadas teorías sintéticas: el marco de coaliciones promotoras (ACF), la teoría del equilibrio interrumpido (PE) y el marco de las corrientes múltiples (MS). Se les llama sintéticas ya que

- son las teorías que combinan los méritos de una o más teorías⁸;
- se centran en cinco procesos causales fundamentales (instituciones, redes, procesos socioeconómicos, elección e ideas) y;
- porque que enfocan sus esfuerzos en la formación de las políticas, en la agenda y en el cambio de las políticas (John, 1998, 2003); véase también (Cairney, 2009b).

⁷ Aunque sí considerado por Sabatier (Sabatier, 1999b, 2007c), se omite en esta relación y en nuestro esfuerzo los modelos para el análisis comparativo de políticas públicas basados en la adaptación de los modelos sistémicos de Thomas R. Dye, Richard Hofferbert e Ira Sharkansky para el estudio del proceso de las políticas (Blomquist, 1999, 2007). La razón para tal omisión es que dicha propuesta teórica se enfoca al análisis comparativo, centrándose en una visión sistémica (es decir, se centra en lo que ocurre fuera de la “caja negra”) y en los *outputs* del proceso de las políticas, careciendo de muchos de los elementos que son comunes a los desarrollos teóricos sintéticos, fundamentalmente en la dimensiones referidas a la dinámicas internas de formación, agenda, e implementación, así como a los factores externos que influyen en los citados procesos y a los detonantes del cambio de las políticas.

⁸ John nos indica que, en la búsqueda de teorías sobre las política públicas, se puede bien importar las teorías ya utilizadas en ciencia política (en este caso, en el institucionalismo y neoinstitucionalismo, en las teorías socioeconómicas, en la teoría de la elección racional) así como adaptar las teorías ya usadas en ciencia política (como lo son la teoría de redes y los avances en el estudio de las ideas y el conocimiento). Las teorías sintéticas en este sentido, abarcan estas variables y las aportan de una forma u otra en una “síntesis teórica” para explicar la formación y el cambio en política pública (John, 1998, 2003).

Así como existe la necesidad de mejores teorías sobre el proceso de las políticas, también existe la necesidad de mejorar las teorías con las que ya se cuenta. No existe futuro para una teoría estática, sobre la cual no se discuta, que no se revise o mejore (Workman, Jones, & Jochim, 2009).

A manera de prolegómenos y con el fin de ubicar al lector en el estado de la cuestión, se presentan los fundamentos de los enfoques sobre el proceso de las políticas y sobre el cambio, y junto con la presentación de las versiones originales de los enfoques teóricos predominantes en la literatura (el marco de análisis y desarrollo institucional IAD; el enfoque de corrientes múltiples o MS ; enfoque /teoría de las coaliciones promotoras ACF; el enfoque del equilibrio interrumpido PE; el enfoque de diseños políticos y construcción social; el enfoque de redes de políticas públicas, y los modelos de innovación y difusión) se destacan para completar este paisaje teórico varios trabajos de adaptación y mejora por su relevancia, en específico, cinco acercamientos para explicar el cambio de las políticas públicas.

- El enfoque de los actores con poderes de veto de (Tsebelis 1995)
- El enfoque evolucionista (John 1998-2003)
- El modelo de los regímenes de política pública (Wilson 2000-2006)
- Lentes conceptuales múltiples: policy transfer window PTW (Cairney 2008)
- Mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas – MPSC (Real-Dato 2009)

Para un especialista y conocedor de esta literatura puede no resultará necesario leer este desarrollo, pero sí lo puede ser para aquel lector o lectora a quien estos enfoques y teorías no le sean del todo conocidos.

Posterior a esta descripción de enfoques, se ofrecen algunas tendencias de desarrollo teórico en políticas públicas (pág. 70 y ss.) así como una discusión sobre cómo se debe llevar a cabo el desarrollo teórico en políticas públicas, de acuerdo con la perspectiva de reputados académicos (pág. 80). Un apartado final recapitula y identifica las convergencias y disparidades de desarrollo teórico a fin de dar a conocer los principales desafíos que este trabajo implica (pág. 87 y ss.) haciendo un resumen de las aportaciones teóricas descritas a lo largo de este capítulo.

Las políticas públicas como instituciones: marco de análisis y desarrollo institucional IAD

Con base en aportaciones teóricas de diversas escuelas disciplinarias, el *Institutional Analysis and Development Framework* para el estudio de las políticas públicas (traducido en este trabajo como marco de análisis y desarrollo institucional IAD), tuvo su origen a mediados de la pasada década de los setenta. No obstante, su datación reconocida (Ostrom, 1999) es 1982, con la publicación del artículo de L. Kiser y Elinor Ostrom “*Three Worlds of Action: A Metatheoretical Syntesis of Institutional Approaches*” (Kiser & Ostrom, 1982). En este trabajo, los autores buscaron desarrollar un esquema (marco) general para el estudio de cómo las instituciones afectan los incentivos en los individuos y su comportamiento, orientando el uso del marco hacia la integración teórica y de esfuerzos de investigación de las vertientes de estudio del neoinstitucionalismo económico. Aunque cualitativamente distinto y profundamente orientado al estudio de recursos comunes (*common-pool resources*), su trabajo puede entenderse como la integración, a través de un marco general metateórico, de aportaciones teóricas para el estudio de las políticas públicas (fundamentalmente aquellas generadas dentro del nuevo institucionalismo económico de D. North, O. Williamson et al. (North, 1990 ; Williamson, 1996).

Con base en una crítica a la literatura tradicional en política pública, según la cual solo pueden existir dos tipos generales de acuerdos institucionales para la resolución de problemas colectivos - mercados basados en derechos individuales de propiedad privada, o burocracias públicas estatales centralizadas - (Ostrom, 1990b), el desarrollo y aplicación del marco IAD ha permitido la exploración del “...espacio institucional entre estos dos extremos: en particular, las organizaciones al nivel local y de autogobierno diseñadas por los usuarios para gestionar recursos comunes” (...) demostrando que “los usuarios de recursos comunes no se encuentran atrapados en una inevitable “tragedia de los comunes” de la cual solo pueden ser rescatados a través del control burocrático o la privatización (Schlager & Blomquist, 1996).

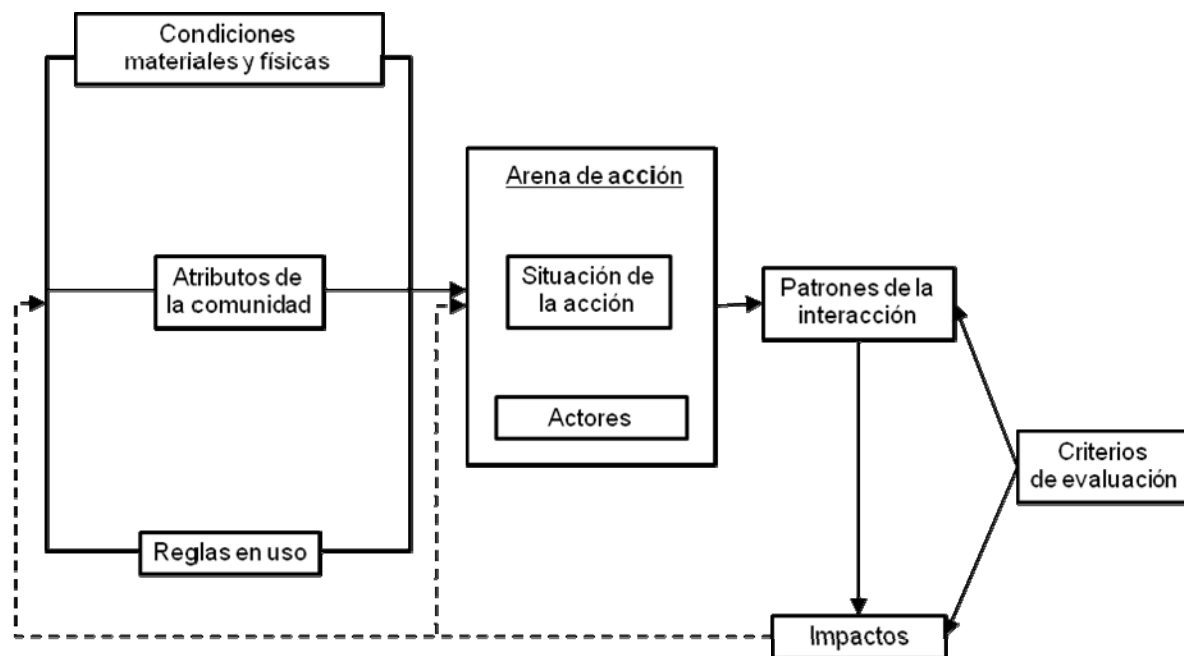
La preocupación central del marco IAD es la generación de un esquema general para la comprensión y el estudio de la dinámica de la acción colectiva condicionada institucionalmente. Antes de realizar una descripción de los elementos centrales del marco IAD, es necesario precisar algunos aspectos definitorios de la teoría de la elección racional institucional (en adelante IRC) del cual surge el marco metateórico IAD.

En la IRC, los individuos son concebidos como actores racionales que, operando en entornos institucionales, dirigen su comportamiento estratégico y expectativas de acción colectiva. Las políticas públicas son entendidas como parte de la institucionalidad del entorno, la cual es potencialmente alterable a través del comportamiento estratégico de individuos en la acción colectiva. Por tanto, el cambio de las políticas surge por la alteración de acuerdos institucionales generada en la acción colectiva. En palabras de E. Schlager, “Los teóricos de la IRC conciben a las políticas públicas como acuerdos institucionales -reglas que permiten, exigen o prohíben acciones por parte de los ciudadanos y de los funcionarios públicos”. El cambio de las políticas es resultado de acciones de individuos racionales que buscan mejorar sus circunstancias a través de la alteración de dichos acuerdos. El estudio de las instituciones y de cómo éstas influyen en el comportamiento es una de las piedras angulares de la teoría de elección racional institucional, tanto como el reconocimiento de un modelo del individuo como actor racional condicionado por sus recursos, su capacidad para procesar información, su valoración de resultados y acciones, y su criterio de selección entre alternativas potenciales. En este sentido, “Las opciones estratégicas de los actores son guiadas por sus percepciones de beneficios y costos esperados, y condicionadas por la situación decisional” (Schlager & Blomquist, 1996).

En la IRC el cambio de las políticas es predominantemente incremental, ya que se reconoce que los actores operan dentro de una situación decisional (reglas del juego) preexistente, y en muchos casos no pueden cambiar de forma significativa los atributos sistémicos (de la comunidad) o los atributos relevantes del mundo físico o material, orientando mayormente su comportamiento estratégico hacia el cambio de la institucionalidad prevaleciente a los niveles operacional o de acción colectiva (y no a los niveles constitucional o metaconstitucional, que es donde ocurre el verdadero y abrupto cambio institucional).

“Los actores operan dentro de las reglas, pero también son capaces de establecer y modificar reglas. Las acciones tomadas dentro del conjunto de reglas existente son consideradas un nivel de acción; las acciones tomadas para modificar el marco de reglas son consideradas otro nivel de acción”. Este último tipo de acciones representan “el cambio institucional, en contraste con la acción realizada dentro de las limitaciones institucionales” (Ostrom, 1991 ; Schlager & Blomquist, 1996).

Gráfico 1. Marco de análisis y desarrollo institucional



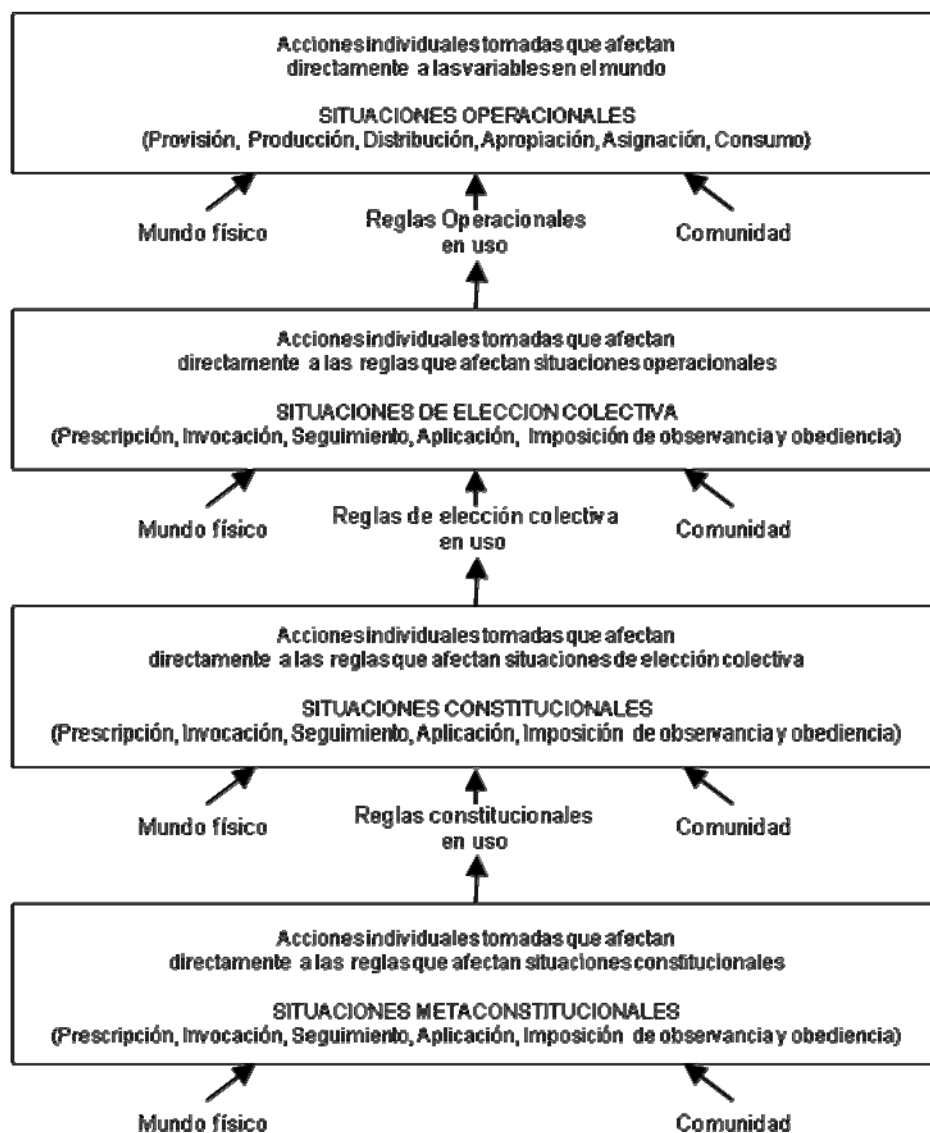
Fuente: (Ostrom, 2007:27). Véase también (Ostrom, 1999). Traducción propia.

La identificación de niveles de acción y la interacción entre niveles de acción es una característica fundamental del IAD, el cual puede definirse como un “mapa conceptual multinivel” que ordena la investigación, orientado a identificar los tipos generales de variables estructurales que están presentes en algún grado en todos los acuerdos institucionales. “El marco IAD es por tanto un lenguaje general acerca de cómo las reglas, las condiciones materiales y físicas, y los atributos de la comunidad afectan la estructura de las arenas de acción, los incentivos que enfrentan los individuos, y los impactos resultantes.

De acuerdo con al marco IAD, el primer paso al analizar un problema es la identificación de la unidad de análisis, que se define como “arena de acción” (una compleja unidad conceptual que contiene un conjunto de variables denominada “situación de acción” y otro conjunto de variables denominada “actor”). La situación de la acción a su vez, incluye un conjunto de variables tales como: a) el conjunto de participantes; b) las posiciones específicas a ser cubiertas por los participantes; c) un conjunto de acciones permitidas y su vínculo con sus impactos; d) los impactos potenciales que están vinculados con secuencias de acciones individuales; e) los niveles de control que cada participante puede escoger; f) la información de que dispone el

participante acerca de la estructura de la citación de acción; y g) los costos y beneficios asignados a las acciones e impactos, y que sirven como incentivos o disuasorios.

Gráfico 2. Marco de análisis y desarrollo institucional: Niveles de acción



Fuente: (Ostrom, 2007:45). Véase también (Ostrom, 1999). Traducción propia.

El conjunto de variables denominada actor se refiere al conjunto de actores (tanto individuales como corporativos) que interactúan en los cuatro niveles de análisis (operacional, de acción colectiva, constitucional y metaconstitucional) (Ostrom, 1999, 2007).

Al explicar la interacción y el cambio, la identificación de niveles de acción es fundamental en el marco IAD. El cambio en los niveles operacional y de elección colectiva no altera los acuerdos institucionales primordiales. Este tipo de cambios se desarrolla con base en la institucionalidad prevaleciente. Por su parte, el cambio institucional sí altera los acuerdos institucionales, y puede ocurrir a dos niveles, el constitucional y metaconstitucional. En estos niveles se pretende alterar la institucionalidad prevaleciente o las reglas que definen la acción colectiva, es decir, en estos niveles es posible el cambio de las políticas sustantivo (*major policy change*).

Desde su origen hasta ahora, el desarrollo del marco IAD ha estado a cargo de una comunidad académica numerosa y de reconocido prestigio, cuyas labores han estado orientadas no sólo por la contrastación sistemática del marco IAD mediante réplicas y estudios de caso. Su difusión y crecimiento ha dado como consecuencia la creación de varios programas docentes y centros de investigación⁹. En definitiva, la aceptación y difusión del marco IAD ha dado lugar a la expansión de una comunidad académica mundial al día de hoy fuertemente consolidada y sin precedente en el ramo.

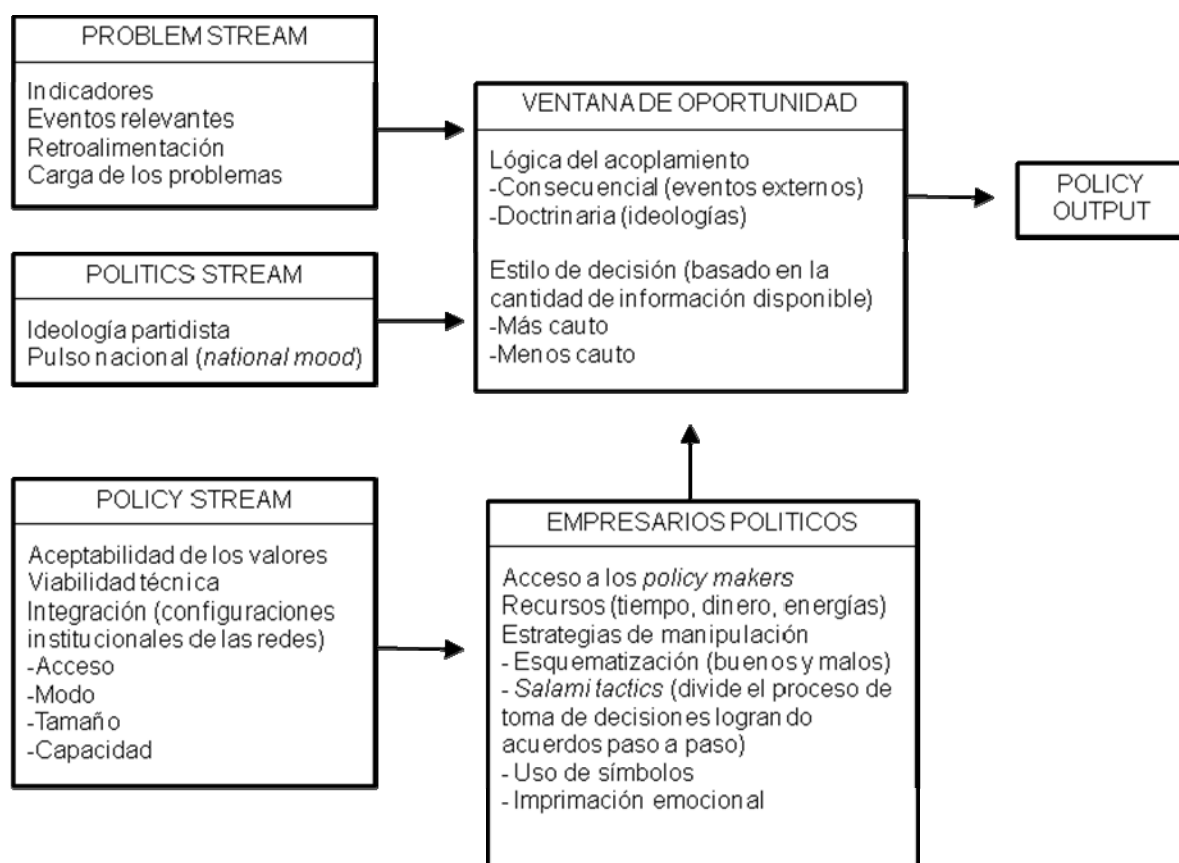
El cambio de las políticas como la confluencia temporal: corrientes múltiples MS

Esta perspectiva o marco analítico alternativo conocido como enfoque de flujos o corrientes múltiples - *multiple streams* (MS) tiene su origen en 1984 con la publicación del libro de John Kingdon *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Kingdon, 1984). En esencia, la aportación de Kingdon descansa en la adaptación para el estudio de las políticas públicas del modelo de toma de decisiones tipo “bote de basura o papelería” (*garbage can model*) de Cohen, March y Olsen (Cohen, March, & Olsen, 1972) y en las teorías de racionalidad limitada de H. Simon y J. March aplicadas al análisis organizacional (March & Olsen, 1976 ; Simon, 1947).

⁹ La creación de un Centro para el Estudio de las Instituciones, Población y Cambio Medioambiental (CIPEC), y una Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común (IASCP), responsables de la organización de varias actividades y generación de varios productos (publicaciones, realización de Congresos, Coloquios, convocatoria a premios, la creación de bases de datos). En el año 2009, Elinor Ostrom se hizo acreedora junto con Oliver E. Williamson del Premio Nobel de Economía. Para saber más véase la página Web del *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (<http://www.indiana.edu/~workshop/>)

Basando su propuesta en un rechazo a las teorías basadas en el comportamiento racional a manera del *homo economicus* y a la preeminencia de la dimensión temporal como fundamental en el proceso de toma de decisiones, el MS es un enfoque alternativo para explicar cómo ocurre la elaboración de las políticas, o cómo los asuntos (*issues*) arriban de la agenda y cómo logran convertirse en políticas públicas. Aunque la aplicación de esta perspectiva puede realizarse en todas las fases del proceso de las políticas, su énfasis descansa en formación de la política, es decir, en el establecimiento de la agenda y en el proceso de toma de decisiones.

Gráfico 3. Marco de multiple streams – ventanas de oportunidad



Fuente: Adaptado de Zahariadis (Zahariadis, 2007:71). Traducción propia

Aunque su perspectiva de las políticas públicas es sistémica (es decir, considera a las políticas públicas como *outputs* o productos sistémicos), su énfasis de análisis se centra en el proceso de transformación de insumos en productos (políticas), es decir, centra su enfoque en lo que ocurre dentro de la “caja negra” (Zahariadis, 1999). Por lo tanto la unidad de análisis del MS

bien puede ser el sistema político en su conjunto tanto como una decisión concreta en su proceso de inserción en la agenda y adopción.

El enfoque MS sostiene que la elección colectiva no es simplemente el producto de esfuerzos individuales agregados en un orden concreto, sino el resultado de la combinación de fuerzas estructurales y procesos afectivos y cognitivos altamente dependientes del contexto (Zahariadis, 2007), donde soluciones y problemas fluyen dentro del sistema.

A través del reconocimiento de la ambigüedad existente en la definición de problemas y en las propuestas de solución, y de la importancia del tiempo en donde problemas públicos y alternativas pudiesen coincidir, el enfoque MS intenta determinar por qué algunos puntos de la agenda logran su aceptación como problema público y por qué otros no. El enfoque MS pone especial énfasis en la ambigüedad como condición persistente en el proceso de las políticas, entendida como “un estado en donde se cuenta con muchas formas de pensar acerca de la misma circunstancia o fenómeno”, que no necesariamente pueden acercarse, creando vaguedad, confusión y estrés (Zahariadis, 2007).

Para explicar el cambio (la formación o adopción de políticas), el enfoque MS identifica tres corrientes o flujos - *streams* - (*problem stream*, *policy stream* y *politics stream*) que cuando convergen o coinciden en el tiempo (acoplamiento o *coupling*) generan “ventanas de oportunidad” (*policy windows*) que permiten a los empresarios políticos (*policy entrepreneurs*) la adecuada inserción de los asuntos que promueven o defienden en la agenda gubernamental. Algunas ventanas se abren periódicamente, mientras otras no. El papel y la habilidad de los empresarios políticos son fundamentales en la inserción de asuntos a la agenda.

La primera corriente o flujo es sobre los problemas (*problem stream*), y se refiere a por qué los elaboradores de las políticas prestan atención a unos problemas y a otros no. Evidentemente, la respuesta dependerá de qué condiciones se identifican y definen como problemas. Los indicadores nos pueden dar muestras de cómo una condición puede ser definida como problema, cuando sus valores al expresar una magnitud dan indicios de que algo no va bien. Los indicadores por tanto tienen un papel importantísimo en la función de manipulación política, pues su uso selectivo (político) por parte de los empresarios políticos pretende dar evidencias de la magnitud de un cambio con la esperanza de capturar la atención gubernamental (Stone, 1988 ; Zahariadis, 1999, 2007). “La gente define a unas condiciones dadas como problemas

cuando deja que sus valores y creencias guíen sus decisiones, ubicando sujetos en una categoría en vez de otra, comparando el desempeño pasado con el presente, y comparando condiciones en distintos países” (Zahariadis, 1999, 2007). Por otra parte eventos relevantes (*focusing events*) pueden poner en primera línea condiciones dadas antes no identificados como problemas. Crisis, eventos dramáticos, catástrofes, tragedias etc. Se conciben como eventos dramáticos que pueden abrir ventanas de oportunidad y capturar rápidamente la atención de los elaboradores de las políticas. En tercer lugar, la retroalimentación de los programas existentes puede dar pistas de que la implementación de una política no está dando los resultados esperados. Estudios sobre la evaluación del impacto o de la satisfacción con los servicios públicos, por ejemplo, pueden hacer que las condiciones actuales se definan como problemas que logren la atención de los elaboradores de las políticas. La atención y la carga de los problemas se identifican como un elemento más para comprender este *stream*. Añadido en el MS por Zahariadis, se refiere a que la carga de problemas públicos de difícil atención, y que colman la agenda, tienen un efecto negativo en la capacidad para procesar la información, y un efecto positivo para predecir la inserción de asuntos en la misma. A mayor carga de problemas, menor capacidad de un uso eficiente de la información y mayores las posibilidades de insertar más asuntos en la agenda.

En la segunda corriente o flujo (*policy stream*) dominan las ideas. Se encuentra lo que Kingdon define como “sopa primigenia de las políticas” -*policy primeval soup*, cóctel de ideas que fluyen en el *stream* entre los actores políticos, implicados, comunidades, redes, *think tanks*, que comparten una preocupación común sobre un área de las políticas y que ponen en común en foros tales como congresos, eventos, reuniones gremiales, etc. Muchas ideas sobreviven al cambio durante mucho tiempo, otras se combinan con nuevas o anteriores, solo unas pocas reciben una considerable atención. Fundamentalmente los criterios de selección de ideas son la viabilidad técnica y su aceptabilidad en arreglo a valores. Desarrollos posteriores a Kingdon hicieron hincapié en que los diseños institucionales (concretamente el nivel de integración de una red o comunidad política) es fundamental para comprender variaciones en el tiempo y los modos en los que las ideas germinan, se discuten y prosperan. Identificando cuatro dimensiones (tamaño, modo, capacidad y acceso) se propuso una clasificación de redes por nivel de integración: a) las redes menos integradas son de gran tamaño, y tienen un modo competitivo, baja capacidad administrativa y bajas restricciones de acceso; y b) las redes de políticas públicas más integradas son más pequeñas en tamaño, tienen un modo consensual,

mucha capacidad administrativa y una mayor restricción para el acceso (Zahariadis & Allen, 1995).

El tercer stream, (*politics stream*) consiste en tres elementos: el pulso o humor nacional - *national mood*, las campañas de grupos de presión - *pressure group campaigns* y los cambios de directivos o de miembros del poder legislativo - *administrative and legislative turnover*. De estos tres, el primero y el tercero son los que más efecto tienen en este stream (Zahariadis, 2007)¹⁰.

- *national mood*: el pulso o humor nacional se refiere a la noción de que una amplia mayoría de la población en un país dado tiende a pensar en términos generales de la misma forma, y que este humor varía de tiempo en tiempo.
- *pressure groups campaigns*: los políticos también miran en el apoyo o la resistencia de grupos de interés indicadores de consenso o disenso, que incluyen en mayor o menor medida dentro de sus campañas o declaraciones.
- *administrative and legislative turnover*: los cambios de personal, en las cúpulas y mandos medios de las administraciones públicas provocan alteraciones en el gobierno. La llegada de un nuevo ministro o secretario de Estado implica muchas veces el advenimiento (al menos potencial) de grandes cambios.¹¹ En los miembros del poder legislativo, estos cambios pueden afectar siempre que la ideología sea un factor determinante en la elección.

Las asunciones básicas del MS son tres:

- Sobre las capacidades en el procesamiento de la información, la primera asunción es que la atención individual es en serie (una a la vez) mientras la atención sistémica es

¹⁰ En un primer esfuerzo, Zahariadis intentó integrar estos tres aspectos en lo que definió como ideología partidista o de los partidos gobernantes (Zahariadis, 1999), ya que en muchos sentidos, analizar la ideología partidista y sus repercusiones en la escena política y en la elección, significaba analizar este *stream* desde la misma óptica, dando preeminencia a la figura de los partidos políticos como articuladores en estos procesos.

¹¹ Sobre esta importante cuestión, algunos análisis empíricos han analizado el papel del cambio de élites políticas en la estabilidad y el cambio. Un trabajo pionero es el realizado por Brunk y Minehart (Brunk & Minehart, 1984) que buscó comprobar las hipótesis de los trabajos de Valerie Brunce sobre la relación existente entre el cambio y reemplazo de los líderes (en las democracias de países desarrollados o del bloque comunista) y el cambio político, sobre todo cambios en la dimensión presupuestaria.

en paralelo (muchas a la vez): Basados en las aportaciones de H. Simon (y al igual que la teoría del procesamiento de la información de la dinámica política surgida de la teoría PE), los autores señalan que los gobiernos pueden atender en paralelo varios asuntos a la vez, donde la división del trabajo (aunque no es infinita) permite la atención de varios asuntos de forma simultánea.

- Existe escasez de tiempo de atención disponible por los *policy makers*. Ello limita el alcance y número de alternativas a las cuales se les da atención. La norma es la sobrecarga de información en el sistema político, donde es fundamental la priorización por relevancia.
- Los *streams* (o corrientes) que fluyen dentro del sistema son independientes: Cada *stream* (el de los problemas, el político y el de las políticas) tiene vida por sí mismo, es decir, fluyen dentro del sistema político con independencia cada uno de los tres.

Dentro del modelo del individuo, el MS asume que se opera dentro de una lógica de manipulación política, donde hay individuos manipulados (los elaboradores de las políticas) y manipuladores (empresarios políticos), donde no se trata de actores racionales en busca de maximización del interés individual. Dada la ambigüedad existente y al ser sujetos de presión política, los *policy makers* son sujetos de manipulación, mientras los empresarios políticos son manipuladores con fines orientados, donde la secuencia problemas-soluciones y la política de la elección son afectados por el nivel de fragmentación en las corrientes política y de las políticas (*politics stream* y *policy stream*) y por el tipo de ventana de oportunidad; y donde es el uso estratégico de la información en combinación con las instituciones y las ventanas de oportunidad lo que cambia tanto el contexto, como el significado y las políticas al paso del tiempo (Zahariadis, 2007).

Basándose en las aportaciones de Herbert Simon (Simon, 1983), Zahariadis identifica tres procesos que en el MS producen la elección y adopción de las políticas. ¿Cómo se racionaliza la atención? ¿Cómo se conduce la búsqueda? ¿Cómo se influye en la selección? :

El primer proceso es la atención: La atención es escasa. Los *policy makers* necesitan racionaliza su atención entre un número limitado de asuntos, donde factores tales como la estructura institucional, el tipo de ventana de oportunidad que se abre y los símbolos usados son elementos que condicionan fuertemente la atención. Para explicar la estructura institucional, el sistema político en su conjunto está parcelado en sectores, o subsistemas o comunidades. Ello

permite que actúen como filtros dentro de los cuales se incuban primero los problemas y las soluciones, antes de capturar interés de la clase política nacional. El tipo de ventana de oportunidad depende de qué *stream* o corriente determina la apertura de la estructura de oportunidades. Por ejemplo, si viene de la corriente de los problemas (*problem stream*) las soluciones se desarrollan en consecuencia y como respuesta a los problemas específicos (se elabora un traje a medida), mientras que si la estructura o ventana de oportunidad viene de la corriente política (*politics stream*), la solución es de tipo ideológica, y la atención se centra fundamentalmente en las soluciones antes de que los problemas hayan sido incluso claramente definidos (Zahariadis, 2007), donde el debate se centra sobre la solución adoptada más que sobre el problema que se pretende resolver.

El segundo proceso es la *búsqueda de soluciones*, que están fuertemente influenciadas por el *policy stream* y por la estructura de las redes de políticas públicas desde las cuales se desarrolla dicha búsqueda y se gestan las ideas. Tomando en cuenta la velocidad de la gestación de ideas y su novedad (o no) el MS habla de una tipología de gestación de ideas (Durant & Diehl, 1989) (Zahariadis, 2007): a) *quantum* - impulso rápido de nuevas ideas; b) emergente - gestación gradual de nuevas ideas; c) convergente - gestación rápida de viejas ideas; y d) gradualista - gestación lenta de extensiones marginales sobre políticas existentes.

El tercer proceso es influir en la selección: mediante las estrategias de manipulación política y las habilidades de los empresarios políticos en acoplar los *streams* dentro de un solo paquete. Las estrategias de influencia son:

- Esquematización o representación del problema (*framing*): con el fin de promover sus intereses, los empresarios políticos buscarán asignar pérdidas o ganancias sobre la política a fin de modificar las percepciones y facilitar la adopción, sobre todo cuando esté en juego el prestigio o la credibilidad.
- Imprimación emocional (*affect priming*): Los estados emocionales conducen procesos sociales, pues no sólo son centrales para la identidad y filiación, donde su papel está reconocido, sino porque se constituye en una base necesaria de acción social y como responsable de la forma en que dicha acción toma. El pulso o humor nacional (*national mood*) afecta la vitalidad del comportamiento gubernamental.
- Tácticas tipo “salami” (*salami tactics*): con el fin lograr un mayor acoplamiento, los actores buscarán descomponer secuencialmente el proceso de toma de decisiones, a fin

de influir en la selección y lograr progresivamente acuerdos, paso a paso. Es un *divide y vencerás*, pero no al rival o a su coalición, sino al proceso político de toma de decisiones implicado.

- Uso de símbolos: los símbolos tienen dimensiones afectivas y cognitivas, evocan emociones y conllevan mensajes altamente simplificados y claros. Quemar una bandera es un buen ejemplo. Si la solución propuesta conlleva el uso de símbolos, desechar esta solución puede percibirse como una pérdida.

El MS defiende que las estrategias no son nada sin la habilidad de los empresarios políticos, y fundamentalmente, sus habilidades en el acoplamiento que dependen fundamentalmente de sus recursos y capacidad de acceso a los centros de poder. En este sentido, y aún reconociendo el importante papel que juegan las instituciones, el enfoque MS da una preeminencia fundamental al factor humano (manipulación y empresarios políticos) como determinante para que las cosas ocurran, así como a las ideas (incubación en el *policy stream*), ya que las mismas proporcionan significado a la acción y su uso mediante la manipulación y el uso selectivo de la información facilita el trabajo de los empresarios políticos.

No obstante el MS es visto por algunos autores como un enfoque débil teóricamente (de hecho desde sus orígenes ha sido sujeto de controversias académicas relacionadas con la cientificidad del mismo, de la aplicación y operacionalización del modelo de papelera o bote de basura, o de la cantidad y tipo de referencias y citas usadas para desarrollarlo), este enfoque ha servido mucho como un dispositivo heurístico además de servir de marco o teoría para explicar procesos de formación y cambio de las políticas, y ha sido sujeto de algunas revisiones y mejoras fundamentalmente conducidas por Nikolaos Zahariadis. Su presencia e impacto como alternativa o heurística útil para el estudio de la formación de políticas continúa siendo una realidad indiscutible.

El cambio de las políticas como transformaciones en sistemas de creencias: El enfoque – teoría de coaliciones promotoras ACF

El marco de coaliciones promotoras (ACF) para el estudio del proceso de las políticas públicas nació a finales de la década de los ochenta como alternativa crítica a la heurística procesal (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999) que se consolidó con la publicación del libro *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Junto con

Hank C. Jenkins-Smith, Paul A. Sabatier desarrolló sendas actividades para sujetar a consideración y crítica la versión primera del ACF.

En su crítica a la perspectiva procesal tradicional imperante, los precursores del ACF realizaron críticas devastadoras a la perspectiva procesal dominante, postulando que la heurística del proceso de las políticas tiene serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza. A su juicio el modelo procesal:

- no puede ser considerado estrictamente como un modelo causal;
- no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas;
- padece de una imprecisión descriptiva;
- sufre de un enfoque legalista, de arriba abajo; y
- subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como una unidad de análisis. (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994 ; Sabatier, 1988, 1991 ; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

El enfoque procesal no explica con claridad la fuerza o fuerzas que conducen el proceso de las políticas de una etapa a otra y que generan actividad dentro de cada etapa en específico. La literatura de las etapas no proporciona una idea clara sobre los actores principales o los factores causales que conducen el proceso y falla en la especificación de los vínculos entre dichas fases. Adicionalmente (y en la práctica) la secuencia de fases muchas veces no ocurre como el enfoque procesal defiende, donde las desviaciones son bastante frecuentes, e incluso las fases pueden ocurrir al mismo tiempo. La heurística de las etapas se enfoca predominantemente en una perspectiva de arriba abajo o legalista (*top-down perspective*), donde lo importante son las intenciones de los legisladores y líderes políticos, y deviene en una tendencia a rechazar el papel fundamental que juegan muchas veces otros actores importantes, como por ejemplo, los funcionarios “de a pié ó de ventanilla” (*street-level bureaucrats*).

Los autores destacan que la evolución de las políticas implica usualmente ciclos múltiples e interactivos iniciados por actores en los diferentes niveles de gobierno, donde varias formulaciones de problemas y soluciones son concebidas (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994:177-178).

Por otra parte, a entender de sus autores, el ACF también nació como consecuencia de la insatisfacción en torno al estudio de la implementación de los grandes programas sociales en los Estados Unidos. En su análisis sobre las fortalezas y debilidades de los diversos enfoques para

el estudio de la implementación de las políticas públicas, P. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith ofrecieron el ACF como una alternativa analítica que recoge y combina “... los mejores elementos de los enfoques “de arriba abajo” y “de abajo a arriba” (*top-down & bottom-up approaches*) (Sabatier, 1986, 1993), ya que su uso por separado tiene a su juicio serías limitaciones en el estudio del *policy implementation*.

El marco ACF asume que el proceso de las políticas es tan complejo (tanto en términos sustantivos como puramente legales) que los participantes deben especializarse si quieren tener alguna posibilidad de influir en el proceso. Esta especialización ocurre al interior de los subsistemas de las políticas (*policy subsystem* - la unidad de análisis del ACF) compuestos por participantes que regularmente buscan acceder e influir en la definición de problemas, en el debate público y en la toma de decisiones (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 ; Sabatier & Weible, 2007). En cada subsistema, los participantes están agregados en una o más coaliciones promotoras compuestas por miembros de organizaciones gubernamentales y privadas, tanto como investigadores, periodistas, directivos públicos, líderes de grupos de interés, legisladores etc. Así pues en el ACF los actores:

- están especializados en un área de asuntos;
- comparten un conjunto de creencias normativas y causales;
- se implican en un nivel importante de coordinación en el tiempo; y
- buscan promover sus intereses al interior del subsistema (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

El modelo del individuo en el ACF es distinto de los marcos de elección racional, ya que asume que las creencias normativas también importan, no descartando comportamientos altruistas, lejos de la visión racional de buscar simplemente la maximización del interés personal. Siguiendo a March y Olsen (March & Olsen, 1996), en el modelo del individuo del ACF existen dos sistemas de razonamiento normativo: la lógica de lo apropiado - el comportamiento correcto implica seguir las reglas- y la lógica de las consecuencias - el comportamiento correcto implica maximizar las buenas consecuencias - (Sabatier & Weible, 2007)

Dado que las políticas públicas incorporan asunciones (teorías) implícitas acerca de cómo lograr los objetivos deseados (es decir, sobre cómo se conceptualizan y entienden los problemas y las soluciones a que dan lugar) pueden ser concebidas como sistemas de creencias (*be-*

liefs systems), ya que llevan implícitas prioridades valorativas, percepciones acerca de relaciones causales, percepciones sobre el mundo, incluyendo por supuesto percepciones sobre la propia magnitud del problema y sobre la eficacia de los varios instrumentos de política disponibles para atenderlos (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). En cada coalición promotora minoritaria se puede identificar su propio sistema de creencias, que puede diferir del sistema de creencias de la coalición dominante en mayor o menor medida.

Hay niveles dentro de los sistemas de creencias. Los sistemas de creencias están organizados en una estructura tripartita jerárquica (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999):

- Al nivel más alto, las creencias más profundas (*deep core beliefs*) que incluyen creencias ontológicas y normativas básicas, las cuales están presentes a lo largo de los distintos subsistemas o dominios (y determinan por ejemplo la conformación ideológica del espectro político - izquierda o la derecha - en un país).
- Luego están las creencias profundas de la política (*policy core beliefs*), es decir, los compromisos básicos de la coalición dominante, que implican prioridades valorativas, percepciones generales acerca de la magnitud y seriedad del problema, y sobre las estrategias para atenderlo dentro del subsistema, constituyéndose en el verdadero pegamento de los actores organizados en coaliciones.
- El tercer nivel, las creencias secundarias (*secondary aspects*) implican aspectos relacionados y asunciones sobre los factores causales del problema al nivel local, problemas o creencias relacionadas con el diseño institucional, o con la evaluación del desempeño. Estas creencias son las más susceptibles al cambio, mientras las creencias profundas son muy resistentes al cambio.

El ACF postula que los cambios en el sistema de creencias determina el cambio de las políticas públicas, es decir, que habrá cambio de las políticas cuando se produzcan transformaciones en el sistema de creencias. Se distinguen dos tipos de cambios: los grandes cambios en la política (que conllevan cambios en las creencias profundas de la política) y pequeños cambios en la política (que conllevan cambios en las creencias secundarias). Con el paso de los años la acumulación de evidencia y la secuencia de pequeños cambios pueden producir cambio de las políticas por aprendizaje, modificando no sólo las creencias secundarias sino también las *policy core beliefs*.

Otro aspecto importante en el ACF que define el subsistema de la política son los recursos de las coaliciones, definidos como aquellos elementos que se usan para influir en el proceso político y en las políticas. El ACF identifica 6 tipos de recursos:

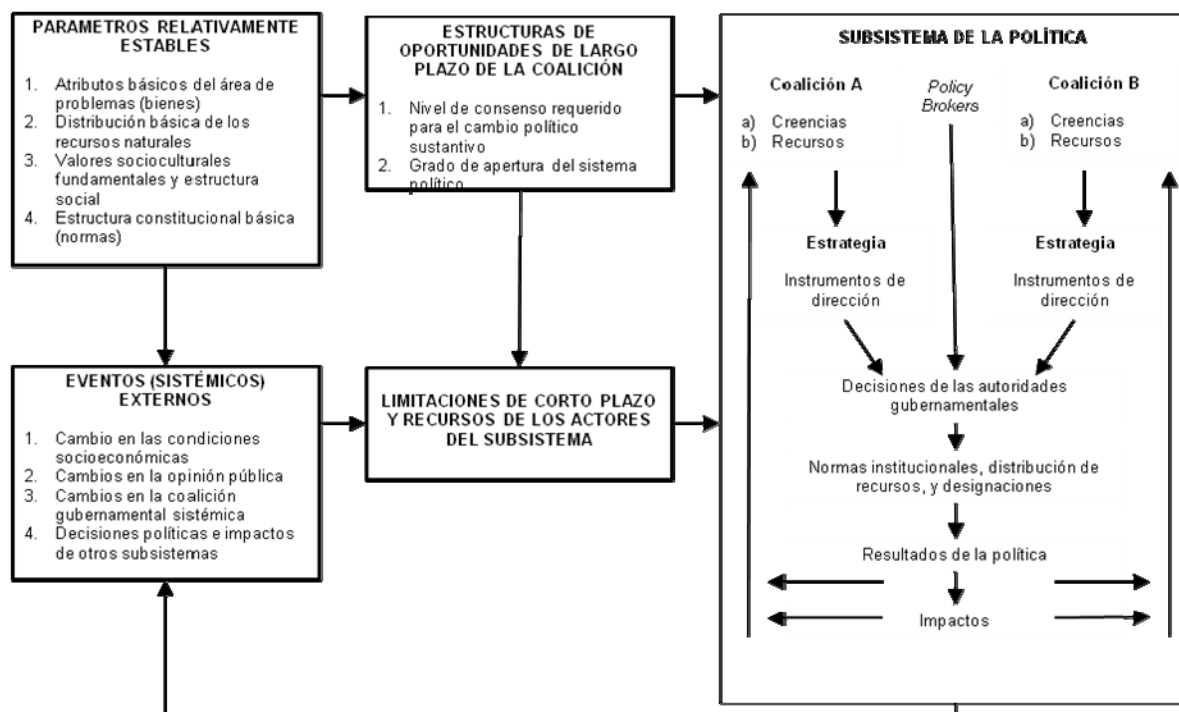
- Autoridad formal legal para la toma de decisiones: Cuando una coalición cuenta con miembros con autoridad (actores en posiciones de decisión clave dentro del gobierno o de los poderes públicos) se convierten en recursos clave de la coalición, siendo de hecho en una característica distintiva de las coaliciones dominantes frente a las coaliciones minoritarias (las dominantes cuentan con más actores con autoridad formal que las minoritarias). Como consecuencia, las estrategias de las coaliciones sería las de contar con aliados en estas posiciones clave, mediante elecciones o nombramientos, o bien realizar labores de *lobbying* orientado a influir a estos actores con autoridad.
- Opinión pública: En su revisión al ACF de 2007, Sabatier y Weible dan un lugar predominante a la opinión pública, ya que además de ser un factor limitador exógeno al subsistema, puede analizarse también como un “recurso de la coalición”. Las encuestas de opinión que demuestran apoyo o aceptación sobre una política es un recurso fundamental para los actores participantes miembros de la coalición dominante. Usar la opinión pública como elemento para ganar apoyos políticos e influir sobre actores clave. Es una estrategia típica de las coaliciones promotoras es gastar mucho tiempo intentando acumular apoyo público (Sabatier & Weible, 2007).
- Información: La información que nos alerta de la magnitud de un problema, que nos ilustra sobre los costos y beneficios de las opciones de políticas sin duda es un recurso importante de las coaliciones. La información es un recurso para ganar batallas políticas, y su uso estratégico permite reforzar creencias, solidificar fidelidades en los miembros de las coaliciones, generar argumentos contra oponentes, convencer a otros actores políticos soberanos para obtener apoyo político y acumular apoyo público (Sabatier & Weible, 2007).¹²

¹² Haciéndose eco de las contribuciones en la literatura sobre el uso del conocimiento, los autores del ACF reconocen cuatro aportaciones que condicionan enormemente el uso de la información en el proceso de las políticas: a) las diferencias culturales sustanciales impiden la interacción entre investigadores y funcionarios, b) es raro que el análisis de políticas influya en las decisiones gubernamentales y tiene más bien una función esclarecedora, el uso e importancia del análisis de políticas reside en su eficacia como instrumento del proceso democrático ya que es mayormente usado por los elaboradores de políticas, grupos de interés y ciudadanos para interpretar asuntos, desvelar interés público y justificar acciones más que para tomar decisiones (Shulock,

- Tropas listas para movilizaciones: las demostraciones públicas de apoyo, manifestaciones, campañas electorales, sirven como recursos de coalición a fin de demostrar apoyo a sobre las actividades políticas realizadas. Es un recurso muy visible a la opinión pública y que puede ser usado sin grandes esfuerzos o recursos financieros.
- Recursos financieros: El dinero es un recurso que puede servir para comprar otros recursos: para producir información, para ser más visible ante la opinión pública, apoyar candidatos simpatizantes, lanzar campañas mediáticas o incrementar el número de activistas movilizables, etc.
- Habilidades de liderazgo: Las habilidades en el liderazgo son importantes para atraer más recursos, usar eficientemente los ya existentes y crear una visión atractiva de la coalición. La literatura en empresarios políticos da cuenta de este importante aspecto - véase el marco MS (Kingdon, 1984) (Zahariadis, 2007), tanto como el papel del liderazgo como empresa colectiva para comprender la dinámica del cambio de las políticas - véase también (Capano, 2009a).

1999), c) el análisis de políticas es usado también como instrumento para realzar la credibilidad de una organización o retrasar decisiones no deseadas, y d) si desean influir en la toma de decisiones, los analistas e investigadores deben abandonar su condición de técnicos neutrales y adoptar una de promotores (Martínón-Quintero, 2007).

Gráfico 4. Marco de coaliciones promotoras ACF



Fuente: (Sabatier & Weible, 2007:202). Traducción propia

Para explicar el cambio de las políticas, en la primera versión del ACF se identificaban dos vías o caminos críticos para el cambio de las políticas (*critical paths to policy change*). El primero y fundamental en el ACF es de orden interno, deviene como un ejercicio de aprendizaje y de la acumulación de conocimiento (*policy oriented learning*). El segundo camino, de orden externo, deviene de choques o perturbaciones sistémicos externos al subsistema de la política (*external perturbations*) tales como cambios en las condiciones económicas, cambios en la opinión pública, cambios en la coalición gubernamental o dominante, o decisiones políticas o impactos provenientes de otros subsistemas. El ACF postula que estos factores dinámicos externos afectan el comportamiento de los actores del subsistema, entendiéndose como una condición necesaria (pero no suficiente) para que los grandes cambios políticos (*major policy change*) ocurran, entendiéndose tales perturbaciones como oportunidades para el cambio (Martínón-Quintero, 2007). Posteriores mejoras del ACF incluyeron dos vías críticas más para el cambio de las políticas: choques internos (*internal shocks*) y cambio por acuerdos concertados (*negotiated agreements*):

- ii) *policy oriented learning*: Piedra fundacional en el desarrollo del ACF, el aprendizaje es mayormente de orden instrumental, ya que las coaliciones son capaces de aprender de las prácticas y del conocimiento que han aplicado en la política y en las relaciones con los otros actores. Se asume que las creencias más profundas y las creencias de la política son más resistentes al cambio ante la existencia de nueva información. El aprendizaje es una actividad cognitiva que opera en los actores políticos del subsistema, y refuerza el sistema de creencias al nivel secundario, donde la información de orden científico y técnico puede facilitar el aprendizaje. Las creencias secundarias son más proclives al cambio por aprendizaje, dado que precisan de menos evidencia y de convencer a menos individuos.¹³
- iii) *external perturbations*: Como ya se ha destacado, esta vía para el cambio sustantivo (*major policy change*) deviene de choques o perturbaciones sistémicos con origen externo al subsistema de la política, tales como cambios en las condiciones económicas, cambios en la opinión pública, cambios en el régimen político, cambios en la coalición gubernamental o dominante, o decisiones políticas o por impactos provenientes de otros subsistemas. El ACF reconoce en este tipo de factores externos la principal fuente de cambio de las políticas sustantivo, ya que con su aparición se generan cambios rápidos y abruptos en las *policy core beliefs* y en las *deep core beliefs*.
- iv) *internal shocks*: Ante el problema que plantea la literatura sobre eventos relevantes (*focusing events literature*) sobre la evidencia de que eventos de orden interno también pueden provocar grandes cambios, posteriores mejoras en el ACF han postulado que sí son posibles los grandes cambios en las políticas por causas internas (además de las externas originalmente identificadas en las primeras versiones). El cambio de las políticas por choques internos directamente cuestiona las creencias profundas sobre la política. El reconocimiento de esta vía para el cambio de las políticas ha supuesto el desarrollo de dos ramificaciones importantes (Sabatier & Weible, 2007):
 - a. La primera postula que tanto los choques internos como externos redistribuyen recursos de poder críticos, lo cual puede de hecho reconfigurar los recursos de

¹³ Otros trabajos como el de Hemerijck et. al (Hemerijck & vanKersbergen, 1999) abordan desde la perspectiva del cambio institucional de los sistemas de bienestar proponen que el aprendizaje sobre las políticas está inducido por el fracaso (es decir, los fracasos fuerzan respuestas de varios actores al cambio al formato de la política establecido) señalando que en estos contextos los cambios resultantes son de tipo negociado.

poder al interior de las coaliciones para hacer que la estructura de poder de una coalición dominante se pase a otra coalición minoritaria (o varias), o incluso hacia otra coalición promotora dominante con más de una coalición minoritaria diferente (Sabatier & Weible, 2007). En definitiva se trata de un reacomodo de fuerzas políticas entre coaliciones que surge como producto de un sisma (como puede ser un escándalo político).

- b. La segunda, que los choques internos confirmarían las creencias profundas de las coaliciones minoritarias e incrementarían las dudas en la coalición dominante. Este suceso afecta a todos los actores del subsistema: en los actores de la coalición mayoritaria se incrementarían las dudas en la coalición dominante poniendo en cuestionamiento la efectividad de sus políticas llevadas a cabo; en las coaliciones minoritarias se confirmarían las creencias profundas de la política reactivando la participación de los miembros de la coalición minoritaria en cuestión.

- v) *negotiated agreements*: Esta vía crítica para el cambio de las políticas se da cuando coaliciones que durante mucho tiempo han estado luchando negocian y acuerdan cambios sustantivos. En la ausencia de perturbaciones internas y/o externas, esta vía de cambio se explica en el ACF combinando las hipótesis relacionadas con el cambio por aprendizaje orientado (*policy oriented learning*) entre coaliciones con la literatura en resolución alternativa de disputas (*alternative dispute resolution* ADR) (Sabatier & Weible, 2007).

Uno de los puntos más criticados del marco ACF es que ha asumido tácitamente algunas características del pluralismo político norteamericano como: a) grupos de interés bien organizados; b) agencias gubernamentales orientadas a la obtención de resultados; c) partidos políticos débiles; y d) múltiples instancias de toma de decisiones.

Tales asunciones no enlazaban adecuadamente con la realidad política de muchos países de Europa Occidental (con regímenes corporativos con patrones de participación restringidos, estructuras de decisión perdurables en el tiempo y reglas para la obtención de consensos) así como la dudosa aplicabilidad del ACF en sociedades menos democráticas el Europa del Este y países en desarrollo (Sabatier & Weible, 2007).

Tomando como base las aportaciones de A. Lijphart (Lijphart, 1999) al estudio de los regímenes políticos democráticos, una modificación sustantiva del ACF incluyó una tercera categoría de variables externas al subsistema de la política denominada estructuras de oportunidad de las coaliciones – *coalition opportunity structures*, que (junto con las variables externas que ya existían - los parámetros relativamente estables del sistema y los llamados eventos externos) permiten incluir variables relacionadas con el grado de apertura del sistema político y el nivel de consenso requerido para promover grandes cambios en políticas públicas. En esencia, las estructuras de oportunidad son aspectos relativamente persistentes de un régimen o *polity* que afectan los recursos y limitaciones de los actores del subsistema (Sabatier & Weible, 2007). Tomando como base que algunos países cuentan con una normativa muy importante para el logro de consensos, frente a otros regímenes de corte más autoritario, así como que existen países que cuentan con muchas instancias para la toma de decisiones de gran accesibilidad, frente a otros regímenes que apenas cuentan con ellas y el nivel de accesibilidad es bastante más bajo. Combinadas, estas características del régimen político genera estructuras de oportunidad de las coaliciones.

Tabla 1. Estructuras de oportunidad de las coaliciones

Apertura del sistema político	Grado de consenso requerido para grandes cambios en la política		
	Alto	Medio	Bajo
Alto	Pluralista	Pluralista	
Medio	Corporativista reciente	Westminster	
Bajo	Corporativista tradicional		Ejecutivo autoritario

Fuente: (Sabatier & Weible, 2007), pag. 201. Traducción propia.

Otra debilidad identificada por los académicos vinculados al estudio de la gobernanza y el análisis de redes, es que si bien el ACF contempla la variable intergubernamental como significativa dentro del estudio de la unidad de análisis (el subsistema de la política), daba escasa atención a las interacciones existentes entre subsistemas vinculados y a la opinión pública, ya que resulta importante saber si tales interacciones proporcionan algún patrón sistemático mediante el cual se puede estudiar mecanismos de retroalimentación positiva o negativa de cambio de las políticas, y donde la opinión pública (más allá del control de las élites de la coalición dominante dentro del subsistema) juega un papel determinante para conocer la “topografía

ía” de la política pública, es decir, sus límites y su composición dentro del subsistema y más allá de subsistema de la política.

Esfuerzos recientes tales como el trabajo de M. Jones y H.C. Jenkins-Smith (M. D. Jones & Jenkins-Smith, 2009) dan cuenta de la necesidad de desarrollar modelos para especificar la topografía de la política, más allá de los subsistemas, para explicar la “dinámica transsubsistémica” - es decir, aquella donde los vínculos e interacciones entre subsistemas existentes (y el papel de la opinión pública como elemento central en dichos procesos) provocan el cambio de las políticas.

Sin duda, el ACF incluye e integra de forma muy atinada todos los elementos considerados relevantes para el estudio del proceso de políticas públicas, enfatizando el papel de las creencias, las comunidades epistémicas, la dimensiones temporal e intergubernamental como elementos fundamentales para la comprensión del *policy change & learning*.

La dinámica de las políticas como incrementalismo, equilibrio interrumpido, y capacidades limitadas en el procesamiento de información

Aunque publicaron un avance bastante definitorio de su propuesta teórica dos años antes (Baumgartner & Jones, 1991), fue con la publicación del libro *Agendas and Instability in American Politics* (Baumgartner & Jones, 1993) cuando Frank Baumgartner y Bryan D. Jones presentaron formalmente a la comunidad académica la teoría del equilibrio puntuado - o interrumpido (*punctuated equilibrium theory*) PE para el estudio de las políticas públicas.

Aunque no fueron los primeros académicos en adaptar esta teoría para el estudio de fenómenos políticos (esta teoría nace y se aplica por vez primera en biología para explicar el desarrollo de diferencias entre especies y procesos abruptos de extinción, y fue llevada al estudio político por vez primera por Carmines y Stimson en 1989) B. Jones y F. Baumgartner sí fueron los primeros en trasladar sus postulados al estudio de la dinámica del cambio de las políticas y al proceso de las políticas públicas.

La teoría PE (y su evolución posterior) tiene como punto de partida cuatro dimensiones distintivas:

- se basa en una lógica de la estabilidad de las políticas y del incrementalismo;

- las instituciones políticas son instancias (*venues*) que exacerban la estabilidad y el cambio;
- defiende un modelo del individuo basado en la racionalidad limitada; y
- asume en el sistema político una sobrecarga de la información y en el proceso de las políticas un procesamiento de la información desproporcionado.

La PE postula que un solo proceso puede explicar dinámicas de estabilidad (basadas en cambios incrementales) así como episodios abruptos de cambio.

“este proceso es la interacción de las creencias y los valores relativos a una política pública en particular, a lo cual denominamos “imagen de la política” (*policy image*) con el conjunto existente de instituciones políticas – es decir los lugares (*venues*) de la acción de la política” (Baumgartner & Jones, 1991).

Con el paso de los años la contrastación empírica de la teoría PE en los Estados Unidos y en otros países se ha ido dando, donde “académicos alrededor del mundo han confirmado elementos de la teoría PE en un importante número de democracias avanzadas” (True, Jones, & Baumgartner, 2007). Además su desarrollo ha tendido hacia una teoría general del procesamiento de la información (la llamada “Política de la Atención” *The Politics of Attention* - POA) que busca explicar y analizar cómo los gobiernos priorizan problemas públicos logrando procesarlos dentro del sistema político para generar políticas públicas (B. D. Jones & Baumgartner, 2005 ; Workman et al., 2009).

Desde sus orígenes la teoría PE ha señalado que la evolución de las políticas públicas en los Estados Unidos se ha caracterizado por ser un proceso que implica largos periodos de estabilidad seguidos de rápidos y abruptos episodios de cambio sustancial. Al ahondar en las razones que explican la estabilidad y el cambio, sus precursores destacaron el papel de los subsistemas políticos, del congreso y de la institución presidencial como instancias avivadoras de la estabilidad y del cambio, ya que con su interacción estas instituciones buscan frenar el cambio, pero ocasionalmente llegan a promoverlo. Las *policy venues* son instancias que favorecen mayormente lógicas de estabilidad política pero ocasionalmente permiten y favorecen las puntuaciones (o cambios a gran escala).

En la teoría PE la unidad de análisis es el subsistema de la política, aquel donde confluyen los lugares de la política y las imágenes, y donde tanto los actores políticos como el modelo y una lógica de la elección permiten la creación de patrones de estabilidad y de movilización, y que

determinan el tratamiento que se le da a la información dentro del proceso de elaboración de las políticas.

Cuando un asunto es capturado por un sistema se tiende a la estabilidad, mientras que los periodos de desequilibrio llegan cuando un asunto es forzado a entrar a la agenda macropolítica” (True, Jones, & Baumgartner, 1999), donde la política del subsistema (*subsystem politics*) es la política del equilibrio y la macropolítica (*macropolitics*) es la política del cambio a gran escala (*politics of punctuation*).

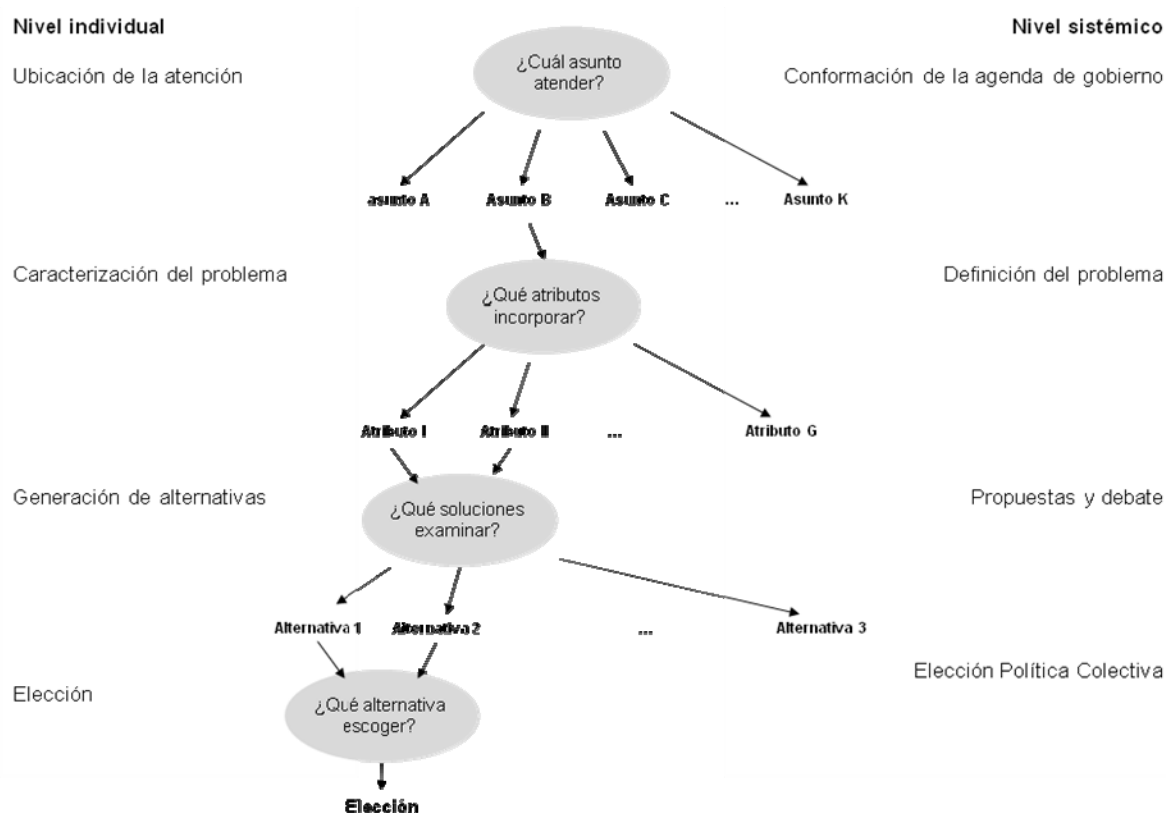
En la teoría PE el *feedback positivo* es un proceso que ocurre en la agenda macropolítica cuando un cúmulo de pequeños cambios en las circunstancias objetivas provocan cambios sustantivos en la política, cuestionándose la imagen de la política. El *feedback* negativo por su parte ocurre como un proceso de estabilidad que a manera de un termostato estabiliza la política (es decir, que refuerza la política y si es el caso, favorece el cambio de forma incremental, para garantizar la estabilidad y que, en definitiva, se cambie para que todo siga igual). Así como los asuntos son definidos en el discurso público de diferentes formas, y así como los asuntos entran y salen de la agenda pública, las políticas públicas existentes pueden ser reforzadas o cuestionadas. El refuerzo crea grandes obstáculos para cualquier cosa que no sea cambios modestos, pero el cuestionamiento de las políticas a sus niveles fundamentales crea oportunidades para dar giros dramáticos en los impactos de las políticas (True et al., 1999) (True et al., 2007).

Controlar la imagen de la política es vital para la estabilidad. Por el contrario, transformar la imagen de la política se convierte en una tarea fundamental si lo que se pretende es forzar el cambio. La teoría PE postula que los actores políticos son capaces de realizar acciones estratégicas empleando una lógica dual; por un lado intentan controlar la imagen del problema de la política mediante el uso de la retórica, símbolos y el análisis de políticas, y por otro lado intentan alterar la nómina o listado de participantes (*roster*) implicados en el asunto mediante la búsqueda del mejor lugar de la acción política (*policy venue*) para la consideración del citado asunto público (Baumgartner & Jones, 1991), donde no solo es deseable transformar la imagen de la política sino que también se antoja pertinente trasladar o cambiar (generalmente subir en la escala jurisdiccional) el asunto hacia otras *policy venues*, (proceso conocido como *venue shopping*). Este fenómeno es posible dado el ordenamiento institucional de democra-

cias como la norteamericana, caracterizado por la superposición de jurisdicciones, por la diversidad institucional y los múltiples niveles de gobierno.

Respecto del modelo del individuo, la teoría PE y la POA sostienen que dada la sobrecarga de información presente en el sistema político, los individuos son actores racionales con una atención limitada (solo un asunto a la vez) y selectiva (priorizando por relevancia). Los individuos cuentan con capacidades cognitivas limitadas por el “efecto de cuello de botella” (situación que nos fuerza a atender un número muy limitado de asuntos del entorno en un momento determinado).

Gráfico 5. La Lógica de la elección



Fuente: (B. D. Jones & Baumgartner, 2005) p. 37. Traducción propia.

Los tomadores de decisiones no son infalibles. Están orientados a fines y tienen un comportamiento estratégico, y actualizan sus creencias sobre el mundo basados en información. Pero cometen errores – no errores aleatorios, sino de forma sistemática y repetitiva. Ello incluye un uso parcial de la información, simplificación y distorsión en la comprensión de la información, vínculos cognitivos y emocionales con formas específicas de resolver problemas. Estas

tendencias se hacen evidentes en política a diario cuando el argumento gira sobre lo apropiado o no del remedio gubernamental a un problema (B. D. Jones & Baumgartner, 2005).

Debido a que el proceso de toma de decisiones es central para el estudio del proceso de las políticas, y basándose en las dificultades señaladas sobre el procesamiento de la información, los autores proponen un modelo de comportamiento para la toma de decisiones (aplicable tanto a un nivel individual como sistémico). Dicho modelo identifica cuatro fases (reconocimiento, caracterización, alternativas y elección).

- En la etapa de reconocimiento (ubicación de la atención) se identifican aspectos del entorno potencialmente problemáticos, se comprenden los problemas presentados, se priorizan, se decide cuáles de estos problemas serán abordados y cuáles ignorados durante un tiempo (conformación de la agenda).
- En la caracterización se construye el “espacio del problema” a través de la determinación de los atributos del mismo, se decide el peso específico de cada atributo, los más relevantes de los menos relevantes e irrelevantes (definición del problema).
- En la etapa de la generación de alternativas, a cada atributo se analizan los cursos de acción (alternativas) que podrían ser útiles, se examinan las alternativas utilizadas en problemas similares, se buscan nuevas alternativas, se construyen “espacios de solución”, donde cada atributo debe ser vinculado con una o varias soluciones (propuestas y debate).
- En la elección, se decide qué alternativa elegir y se implementa (B. D. Jones & Baumgartner, 2005).

Samuel Workman, Bryan D. Jones y A.E. Jochim señalan que el estudio futuro de la dinámica política parece ser diferente del trabajo original descrito en la teoría del equilibrio interrumpido PE, dado que ésta es una parte sustantiva de lo que ahora es una teoría más amplia sobre el proceso de las políticas (Workman et al., 2009), en clara referencia a la llamada teoría de la Política de la Atención POA.

En el proceso de las políticas (con su compleja maquinaria de gobierno y sus grupos de intereses asociados, comunidades de profesionales dentro de los dominios políticos con vínculos con otros actores sociales y económicos) se procesan cantidades masivas de información (...) La POA “una nueva teoría del cambio de las políticas, basada en el procesamiento de la in-

formación desproporcionado en la hechura de las políticas, que integra viejas y aparentemente desacreditadas teorías del incrementalismo¹⁴ con la teoría del equilibrio interrumpido” (B. D. Jones & Baumgartner, 2005).

El procesamiento de la información es fundamental: se define como:

“la colección, ensamblaje, interpretación y priorización de signos provenientes del entorno”. Un signo es simplemente algún cambio detectado sobre lo que pasa ahí afuera. “Todos los signos se caracterizan por la incertidumbre (nunca estamos seguros de que algo ha cambiado) y ambigüedad (no tenemos la certeza de lo que el signo significa). Los signos son información que puede ser mal interpretada dada la incertidumbre o la parcialidad” (B. D. Jones & Baumgartner, 2005).

El procesamiento de la información es desproporcionado porque no existe una correspondencia unívoca (uno a uno) entre la severidad de una señal y la respuesta de un gobierno. Un gobierno puede reaccionar de manera exagerada ante signos no claros o no contundentes, como puede no hacer nada ante signos claros, evidentes y/o contundentes de que algo no va bien.

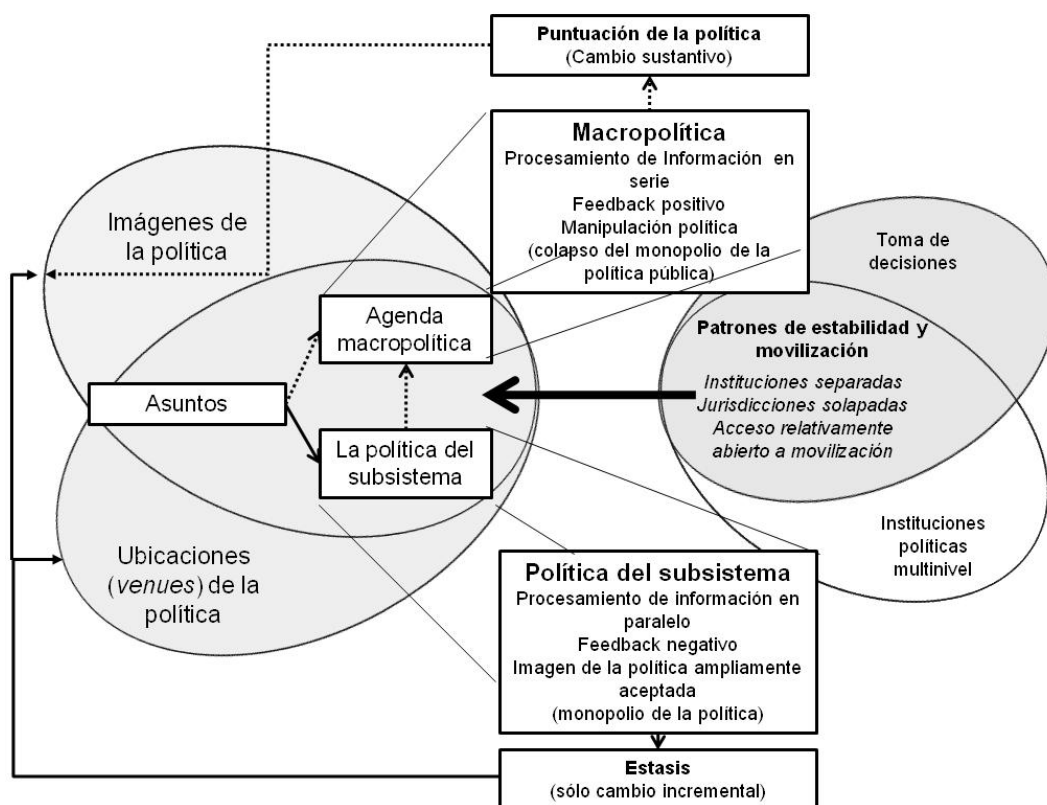
Los gobiernos procesan la información mediante dos mecanismos: procesamiento en paralelo y procesamiento en serie. El primero se caracteriza por la delegación de la atención por expertos y especialistas que operan en los subsistemas, lo que facilita que los gobiernos traten varios asuntos relevantes a la vez, y donde los subsistemas políticos garantizan la estabilidad, los ajustes incrementales y la negociación (Workman et al., 2009). Cuando la atención es muy alta, el mecanismo de procesamiento en paralelo falla, y el procesamiento es transferido hacia uno de tipo serial (en un modo secuencial, paso a paso). El tratamiento de la información mediante procesamiento en paralelo es característico de la política del subsistema (*subsystem politics*), mientras el procesamiento en serie lo es de la agenda macropolítica del cambio a gran escala.

¹⁴ De acuerdo con los autores el incrementalismo es un enfoque desacreditado en sus postulados, y además no ha sido generado otro modelo de elección alternativo para reemplazarlo. En el incrementalismo se supone que los elaboradores de las políticas realizan pequeños ajustes sobre acciones pasadas. Pero el incrementalismo tiene un “supuesto oculto”: que la información que causa los pequeños ajustes ha sido procesada proporcionadamente, es decir, que la magnitud de los signos se corresponde a la respuesta en correspondencia unívoca. La experiencia y las limitaciones temporales y cognitivas bajo la perspectiva de la racionalidad limitada y la sobrecarga de la información dan muestra de que esta asunción es incorrecta.

Cuando un asunto escala hacia arriba en la agenda política, usualmente es porque nuevos participantes se han interesado en el debate en un ambiente de asuntos con definiciones cambiantes y una mayor atención por parte de los medios y del público en general. Es cuando los cambios de gran escala tienden a ocurrir. Los asuntos no siempre se consideran dentro de los confines del subsistema político. Ocasionalmente fuerzas macropolíticas intervienen (B. D. Jones & Baumgartner, 2005).

En los sistemas políticos actuales, el problema es la sobrecarga de información, donde es fundamental la priorización por relevancia, dada la escasez de tiempo de atención disponible por los *policy makers*, y donde un efectivo procesamiento de la información no solo es vital para la toma de decisiones de política pública, sino que también es un aspecto necesario para la consecución de un gobierno democrático (B. D. Jones & Baumgartner, 2005).

Gráfico 6. Representación de la teoría del equilibrio interrumpido



Fuente: Elaboración propia realizado con base en (Baumgartner, Green-Pedersen, & Jones, 2006 ; Baumgartner & Jones, 1991, 1993 ; B. D. Jones & Baumgartner, 2005 ; True et al., 1999, 2007).

El reconocimiento de la existencia de monopolios de la política es importante, pues estos surgen cuando un subsistema está dominado por un (grupo de) interés, con una estructura institucional identificable, que es responsable de la hechura de la política en el área de asuntos determinada y está sustentado por una fuerte idea o imagen. Los monopolios de la política no permiten más que cambios modestos, amortiguando sistemáticamente las fuerzas del cambio.

No obstante, los monopolios pueden también cambiar o colapsarse. Se entiende como el paso necesario para que los grandes cambios ocurran. Los monopolios pueden amortiguar y resistir las fuerzas del cambio, pero cuando la presión para el cambio es suficiente puede provocar la intervención masiva de actores políticos antes no implicados en el asunto y de otras instituciones gubernamentales (lo que generalmente requiere un cambio sustantivo en la imagen de la política). Estos nuevos participantes exigirán reescribir las reglas y el balance de poderes, lo cual será reforzado con nuevas estructuras institucionales, donde las anteriores agencias o instituciones dominantes son obligadas a compartir su poder a fin de lograr una nueva legitimidad (True et al., 2007). Los cambios que ocurren con el rompimiento del monopolio pueden ser “blindados” para garantizar que las reformas se apliquen restableciendo un nuevo equilibrio y volviendo al procesamiento en paralelo.

Cuando un área de asuntos está en la agenda macropolítica, pequeños cambios en las circunstancias objetivas pueden causar grandes cambios en la política, y decimos que el sistema está sometido a un proceso de retroalimentación. La retroalimentación positiva ocurre cuando un cambio, algunas veces modesto, causa cambios futuros de efecto ampliado (...). La retroalimentación negativa mantiene la estabilidad en un sistema, algo parecido a un termostato que mantiene la temperatura constante (True et al., 2007).

Lo que determina que un asunto “se incendie” (*catch fire*) con la retroalimentación positiva, (es decir, que logre toda la atención dentro del sistema político, el más alto nivel de debate público y captura la atención de muchas instancias y niveles de gobierno) es la interacción entre imágenes de la política (*policy images*) cambiantes y lugares de las políticas (*policy venues*). Las imágenes políticas, es decir, una mezcla de información empírica y apelaciones emotivas, cohesionan a un monopolio político y definen la política pública. Son importantes porque su fortaleza define la estabilidad política. La generación de nuevas imágenes políticas puede atraer nuevos participantes que buscarán alterar el proceso de hechura de las políticas.

Resulta también evidente que la teoría MS se ha visto bastante nutrida en sus componentes teóricos tomando como base desarrollos relativos al modelo del individuo y al fenómeno del procesamiento de la información de la teoría PE y POA. Respecto de sus puntos de coincidencia con el marco ACF, la convergencia es bastante elevada con algunas categorías de análisis desarrolladas por la PE, como por ejemplo la idea del monopolio político con las llamadas coaliciones dominantes. No obstante, a diferencia del ACF donde se analizan las coaliciones tomando como base los sistemas de creencias, en la teoría PE se analizan las *policy images* como determinantes del monopolio político.

En resumen, la teoría PE ha avanzado en sus componentes teóricos ampliando su capacidad explicativa del *policy dynamics* en varias direcciones: entre las ampliaciones más importantes: a) ha permitido la generación de un modelo de estudio comparativo en agendas nacionales (Baumgartner et al., 2006) y por otro b) un marco general centrado en el procesamiento de la información (B. D. Jones & Baumgartner, 2005 ; Workman et al., 2009).

Como veremos adelante, la teoría PE ha influenciado enormemente el desarrollo de modelos posteriores para explicar el cambio de las políticas, pues la hipótesis general del equilibrio interrumpido se ha asumido como una aportación paradigmática para explicar el cambio de las políticas dentro del debate teórico. Esta teoría ha promovido la visión convencional del cambio de las políticas según el enfoque propuesto por Hall (Hall, 1993, 1989) consolidando lo que ahora se conoce como la “ortodoxia neoincremental homeostática” (Howlett & Cashore, 2007, 2009) (es decir, la expectativa de un conjunto típico de procesos de estabilidad - de institucionalización por dependencia del trayecto- en las deliberaciones sobre las políticas; la expectativa de ocurrencia de un patrón típico de cambio de las políticas (equilibrio interrumpido) que resulta del rompimiento de un monopolio de política previamente institucionalizado; y la explicación típica de por qué esto ocurre (la alteración de las creencias del subsistema debido usualmente a algún tipo de perturbación societal). Esta discusión la retomaremos más adelante.

El proceso de las políticas como el análisis de la conformación de diseños políticos y de la construcción de poblaciones objetivo

El marco de diseño y construcción social de poblaciones objetivo (*social construction and policy design*) ha sido desarrollado para ayudar a explicar dilemas persistentes en los regíme-

nes políticos que otros marcos de análisis no abordan adecuadamente. Este marco se puede usar para generar y comprobar proposiciones empíricas que estén íntimamente conectadas con aspectos normativos fundamentales sobre la justicia, la ciudadanía, la solución efectiva de problemas y la democracia (A. L. Schneider & Ingram, 1997 ; A. L. Schneider & Sidney, 2009).

Aunque tiene por precursores a académicos tales como Theodore Lowi (T. J. Lowi, 1969, 1996), quien nos advirtió desde una crítica al pluralismo de que las políticas públicas (sus diseños políticos - y fundamentalmente la distribución de beneficios y cargas) determinan la política (*politics*) configurando arenas de poder¹⁵, el diseño político como acercamiento teórico y metodológico se desarrolló en la pasada década de los ochenta, dando las primeras pinceladas autores tales como Deborah A. Stone (Stone, 1988, 1997) y que ha sido llevado más profundamente (ya de lleno insertos en una perspectiva constructivista, su giro argumentativo, enfocado hacia el análisis de políticas – *policy analysis*) los trabajos de John S. Dryzek, Da-

¹⁵ Insatisfecho por la ausencia de una teoría del poder en la ciencia política, T. Lowi (T. J. Lowi, 1969, 1992) descansó su propuesta de “esquema interpretativo” en una premisa estándar de la sociología norteamericana: “las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas. En consecuencia, las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de los “productos gubernamentales o políticas” (...) de forma tal que las actividades políticas (*politics*) se arman y orientan según las políticas (*policies*)” (Aguilar Villanueva, 1996a) (30). Preocupado por la generación de un enfoque útil en las labores de estudios de caso, T. Lowi destacó que el problema principal de las (meta) teorías pluralistas y elitistas es que son autoafirmativas, es decir, “... no generan proposiciones comprobables mediante investigación y experiencia” (...) “el enfoque pluralista ha generado una multitud de estudios de caso que “demuestran” y “comprueban” el modelo con descubrimientos predeterminados por el enfoque mismo” (T. J. Lowi, 1969, 1996) (95). Lowi opinó que “... la razón por la cual los estudios de caso y otros estudios empíricos específicos no aportan generalizaciones interesantes es porque no existe vinculación entre las vagas teorías políticas (posiblemente no vinculables) y los casos observables” (T. J. Lowi, 1996)(98). La deficiencia por tanto estaba en la teoría, en la necesaria “base” que permitiese la acumulación, la comprobación no autorreferente en la teoría y la contrastación de diversos descubrimientos, y que permitiese a su vez el desarrollo teórico con la postulación de nuevas generalizaciones (teorías). Asumiendo un modelo del individuo en la más pura tradición pluralista, y que las expectativas de dichos actores se determinan con base en lo que está en juego (es decir, las políticas públicas y sus recursos), T. Lowi identificó los diferentes tipos de arenas de poder probables en cualquier política pública, dependiendo del tipo de actores implicados, lo que está en juego, y la forma en cómo los actores políticos interactúan y, al hacerlo, cómo pueden acceder a los recursos de poder y el dinero público en juego. El resultado fue la ampliamente conocida tipología de arenas de poder y de políticas públicas (regulatorias, distributivas, redistributivas, y posteriormente - en 1971- constituyentes).

vis B. Bobrow, Frank Fisher y otros (Bobrow & Dryzek, 1987 ; Dryzek, 1990 ; Fischer & Forester, 1993).¹⁶

En esencia esta perspectiva está más centrada en el estudio de las variables intervinientes en el diseño, selección, implementación y evaluación de políticas públicas, que en definitiva dibujan la arquitectura o diseño de las políticas públicas. Por un lado, por el uso de este enfoque los estudios en políticas públicas no sólo incluyen los componentes racionales o instrumentales que típicamente son atribuidos al diseño, sino también los componentes valorativos, tales como las construcciones sociales, las imágenes, los *racionales* (fundamentos y legitimaciones) y los supuestos subyacentes que operan de hecho en la práctica¹⁷ (A. L. Schneider & Ingram, 1997 ; A. L. Schneider & Sidney, 2009). Por otro lado, con el estudio de los diseños políticos (*policy designs*) se reconoce que tienen consecuencias sociales y políticas fundamentales (la política pública como variable independiente). Los tipos de impactos de los diseños políticos sobre la democracia son cuatro: a) justicia (rectitud, calidad de vida); b) ciudadanía (expresión política, participación, la orientación hacia el gobierno, el asunto de la identidad); c) las instituciones democráticas (enfoque, amplitud, autenticidad) y: d) la solución de problemas (efectividad, eficiencia, relevancia).

Fue con la publicación del libro de Helen Ingram y Anne Larason Schneider *Policy Design for Democracy* (1997) donde se presenta este marco (sus componentes y fundamentos plena-

¹⁶ Ante los problemas derivados de una ciencia de las políticas públicas (*policy sciences*) que no trataba (ni solucionaba) los problemas de las democracias - haciendo clara referencia al inicial legado y postulado normativo lasswelliano sobre este campo de estudios- se instó a la comunidad académica a dar un giro constructivista en el análisis de políticas públicas (y que en la literatura generó además una visión postpositivista con el llamado *argumentative-interepretive turn in policy analysis*).

¹⁷ En las distintas tradiciones y teorías en ciencia política, el estudio del contenido de las políticas ha sido realizado con base en comprensiones parciales o unidimensionales. Así pues, en la teoría de sistemas el problema del diseño político se ensombrece dentro de la caja negra; las teorías pluralistas se centran en ganadores y perdedores del proceso de las políticas (quién gana o pierde) dando preeminencia así el carácter instrumental; los análisis comparativos se centran en el estudio de los niveles de gasto o de asignaciones presupuestarias o la ausencia o presencia de leyes; las teorías de la elección pública enfatizan el estudio de los tipos de bienes en juego así como las instituciones entendidas como reglas condicionan la acción colectiva y producen políticas; los estudios de implementación por su parte tienden a examinar el contenido (diseño) de la política fundamentalmente en términos de los mecanismos de un programa específico. El marco de diseño político y construcción social se centra en el diseño bajo un enfoque multidimensional, abarcando todos estos aspectos y organizándolos dentro de un todo analítico y teórico coherente.

mente desarrollados y estructurados) a la comunidad académica. Las ideas sobre las que descansa el marco de análisis son las siguientes:

- La realidad es una construcción social. La ciencia social es interpretativa, útil y perspicaz. “Las interpretaciones humanas del mundo producen la realidad social; los entendimientos compartidos por la gente dan lugar a reglas, normas identidades, conceptos e instituciones” (A. L. Schneider & Sidney, 2009). Los problemas sociales no están libres de carga valorativa, no son fenómenos objetivos o neutrales. “La construcción social es un ejercicio de configuración del mundo, o al menos, abarca las distintas formas mediante las cuales ‘las realidades’ del mundo son definidas” (A. L. Schneider & Ingram, 1997).
- Los elaboradores de las políticas habitualmente construyen (socialmente) poblaciones objetivo en términos negativos y positivos, y distribuyen beneficios y cargas a estas poblaciones con la finalidad de proponer acciones de mejora y perpetuar estas construcciones.
- Reconoce que la reputación, la imagen y la posición social son distintas de las nociones usuales de poder político relativas a los recursos económicos y políticos, y que de la forma en cómo las poblaciones objetivo son tratadas se afecta a las imágenes del gobierno y las nociones de eficacia que incentivan o no la participación política.
- Todas las políticas públicas tienen unos elementos constitutivos. Se trata de los elementos fundamentales que definen la arquitectura (diseño) de la política (A. L. Schneider & Ingram, 1997 ; A. L. Schneider & Sidney, 2009) e influyen sobre la política. Definir esta arquitectura es el paso inicial cuando se utiliza esta teoría.

Los elementos constitutivos de los diseños políticos son:

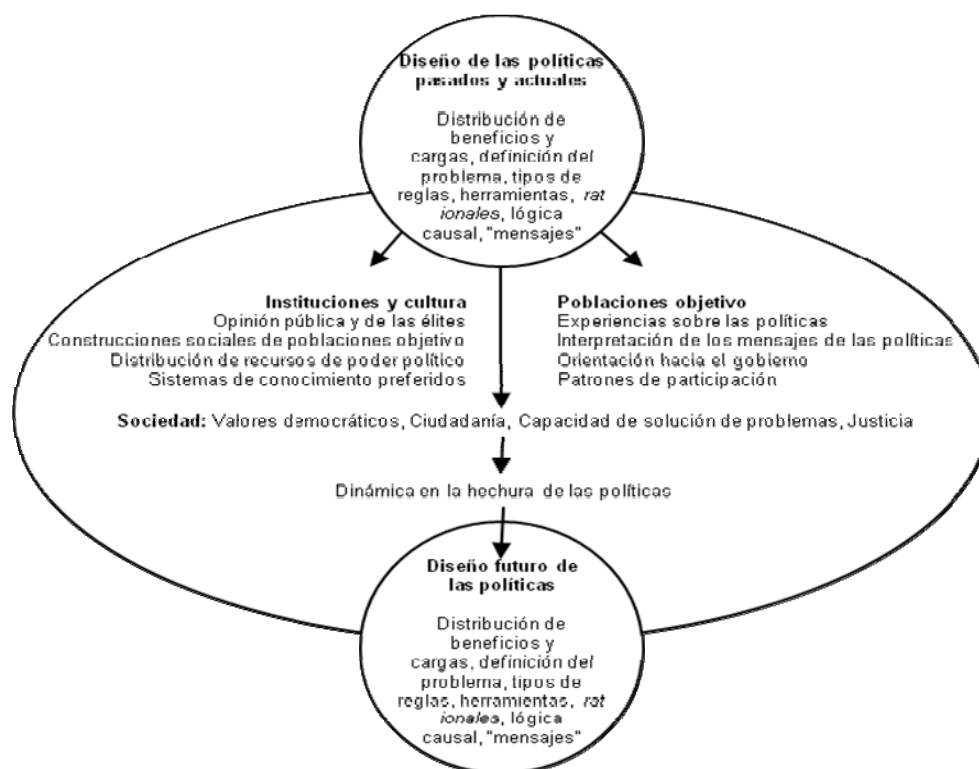
1. La definición del problema y los fines perseguidos;
2. Los beneficios y cargas a ser distribuidos;
3. La población objetivo (los actores que reciben, o pueden recibir beneficios o cargas);
4. Las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etc.);
5. Las herramientas (los incentivos o ausencia de los mismos), dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política;

6. La estructura de implementación, que incluye el plan para la implementación de la política, que incluya los incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos;
7. Las construcciones sociales, (la imagen de la realidad, los estereotipos que la gente utiliza para dar sentido a la realidad tal como la percibe);
8. Las bases o fundamentos (*racionales*), las justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas, que incluyen aquellas usadas en el debate; y
9. Las asunciones subyacentes (explícitas o implícitas acerca de la causalidad lógica, de las capacidades personales u organizacionales.

“Los diseños políticos pasados y actuales tienen (junto con otros factores en el contexto societal) un efecto de largo plazo, en el sentido de que identifican a poblaciones objetivo y les adjudican recompensas o sanciones. Las poblaciones objetivo también son afectadas a través de otros aspectos del diseño político, tales como las reglas, las herramientas, los *racionales*, y la lógica causal que explica cómo estas poblaciones se relacionan con la definición del problema o con los fines putativos de la política. Los diseños políticos perfilan la experiencia de las poblaciones objetivo y envían mensajes implícitos acerca de lo importante que son sus problemas para el gobierno y de cuándo la participación podría ser efectiva” (H. Ingram et al., 2007).

Al afectar las instituciones y la cultura, los diseños políticos también afectan la opinión pública y de las elites, las construcciones sociales de las poblaciones objetivo, la distribución de los recursos de poder político, e incluso la legitimidad de varios sistemas de conocimiento.

Gráfico 7. Marco de construcción social: construcción social y diseño de las políticas



Fuente: (H. Ingram et al., 2007) pág.96. Traducción propia

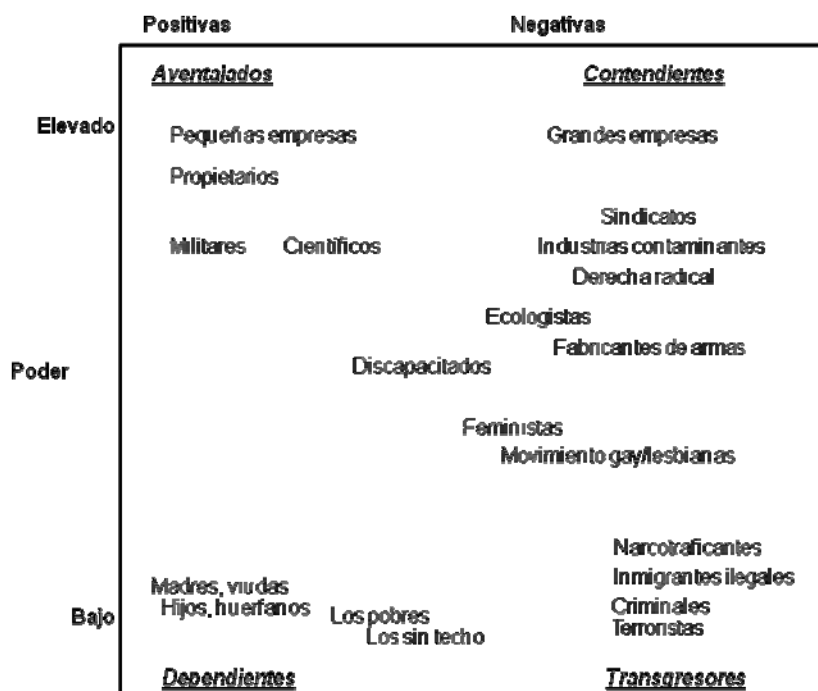
Al teorizar sobre la construcción social de poblaciones objetivo, este marco ha generado seis proposiciones que definen las labores de construcción teórica y los trabajos de contrastación empírica del mismo. Las primeras cuatro aplicables a la descripción de la dinámica interna dentro del proceso de las políticas y los dos últimas para explicar mayormente el cambio de las políticas.

- Los diseños políticos estructuran las oportunidades y envían mensajes a distintas poblaciones objetivo construidas, acerca de cómo el gobierno se comporta y de cómo a ellos les gustaría ser tratados por el gobierno. Tanto las estructuras de oportunidad y los mensajes impactan las orientaciones políticas y los patrones de participación de las poblaciones objetivo.
- La adjudicación de beneficios y cargas a poblaciones objetivo depende del nivel de poder político y de su construcción social positiva o negativa.
- Los elementos del diseño político, incluyendo las herramientas, normas, *racionales* y estructuras suministradoras difieren de acuerdo con la construcción social y el poder de la población objetivo.

- Los elaboradores de las políticas, especialmente los políticos electos ayudan a crear construcciones sociales de poblaciones objetivo con antelación a su definición o aprobación pública
- Las construcciones sociales pueden cambiar y los diseños políticos son una importante (pero evidentemente no son la única) fuerza del cambio. De hecho, la semilla del cambio (y que puede alterar las construcciones sociales) puede encontrarse en algunas consecuencias no previstas o no anticipadas de diseños políticos previos.
- En contextos degenerativos de elaboración de las políticas, las diferencias en los diseños políticos están relacionados con diferentes patrones de cambio de las políticas.

La tipología de construcciones sociales resultante (usando como base el *continuum* referido a los recursos de poder político y de si los grupos son contruidos positiva o negativamente) es muy útil para la comprensión de la dinámica de la continuidad y el cambio de las políticas, ya que en este marco la principal fuente del cambio de las políticas (es decir el cambio en el diseño político) deviene cuando se modifican las construcciones sociales. Evidentemente, las construcciones sociales variarán por épocas y por sociedades, pues una definición positiva o negativa de poblaciones objetivo, tanto como sus recursos de poder evolucionan y pueden entenderse (y construirse) de distinta forma en un país o en otro, una región o en otra, o en un momento y sociedad dada. Los resultados, impactos y consecuencias atribuibles a los diseños políticos previos (*outputs* y *outcomes*) pueden forzar el cambio de las construcciones sociales de poblaciones objetivo.

Gráfico 8. Recursos de poder político y construcciones sociales



Fuente: Ingram et.al. (H. Ingram et al., 2007:102) véase también (A. L. Schneider & Ingram, 1997 ; A. L. Schneider & Sidney, 2009). Traducción propia.

Al explicar el cambio de las políticas, este marco señala que la dinámica en la hechura de las políticas incorpora a empresarios políticos, grupos de interés, movimientos sociales, agencias y funcionarios electos y muchos otros más que tienen un papel directo en la determinación de diseños políticos futuros. Los diseños políticos por tanto estructuran las oportunidades de participación subsecuentes, adjudican recursos y envían mensajes que delinean las orientaciones políticas y los patrones de participación de las poblaciones objetivo así como de otras poblaciones y el público (H. Ingram et al., 2007), y donde los diseños políticos no operan en el vacío ni se originan de la nada, ya que los diseños políticos anteriores también juegan un papel central en la creación de nuevos diseños.

Según los autores y promotores de esta teoría, dado que ofrece un enfoque distinto para el estudio de las políticas, se le considera un complemento para otras teorías más que una teoría que compita con las sintéticas existentes, donde los académicos que usen otros enfoques puedan incorporar aspectos de la teoría del diseño político en su trabajo y viceversa, otorgando

pues un mejor y más rico examen de lo que ocurre dentro de la tradicional “caja negra” que supone un objeto de estudio tal como las políticas públicas (A. L. Schneider & Sidney, 2009).

En la perspectiva de E. Schlager, la teoría de la construcción social tiene mucho en común con la teoría de coaliciones promotoras, “no por tener un enfoque en los subsistemas de políticas como la teoría de redes políticas, sino por el modelo del individuo y las percepciones humanas y creencias. Ambas teorías argumentan que las políticas reflejan las creencias o construcciones sociales (las cuales pueden considerarse un subconjunto de creencias). En consecuencia, si un analista intenta comprender la adopción de la política pública, tendrá que identificar y explicar cómo las creencias o construcciones sociales influyen en el proceso de las políticas (Schlager, 2007).

El cambio de las políticas desde el enfoque de redes de políticas públicas

Los avances teóricos de la literatura basada en el enfoque de redes de políticas públicas han tocado con bastante claridad el problema del cambio de las políticas, y ello se debe a que este enfoque se centra fundamentalmente en el análisis de estructuras de gobierno distintas a la jerarquía (verticales) o a los mercados (horizontales) y al estudio de cómo la comunicación regular y el intercambio de información lleva al establecimiento de relaciones estables e interdependientes (bien formales e institucionalizadas o que pueden ser informales, descentralizadas y horizontales) entre actores públicos y privados implicados en la solución y atención de problemas de interés común.

Las redes de políticas públicas forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas (Klijn, 1998a, 1998b), por lo tanto, el enfoque de redes es un esfuerzo de contextualización del proceso de las políticas, dado el reconocimiento de la complejidad presente en el proceso, la interacción de una gran cantidad de actores políticos y sociales, con intereses, metas y estrategias distintas en cada caso, con interdependencias identificables y con patrones estables de relación en el tiempo.

Con el enfoque de redes de políticas públicas, se pasa de estudiar los subgobiernos, triángulos de hierro y anarquías organizadas a los subsistemas y comunidades políticas. Más que una teoría el enfoque de redes de políticas públicas es como una caja de herramientas analíticas

que toma en cuenta los diversos contextos (transnacionales, nacionales y específicos del dominio de asuntos) en los que operan. Además de ser una útil guía para la determinación del escenario de actores en relación con un área de asuntos, subsistema de la política o dominio de asuntos, el análisis de redes explora el espacio extragubernamental e informal que participa e influye en el proceso de las políticas, siendo para ello fundamental la determinación de los tipos posibles de estructuras de redes de políticas públicas al interior del subsistema de la política (basándose en los atributos de los actores políticos y en el tipo y nivel de cooperación) y de cómo la estructura de la redes determina procesos tales como la toma de decisiones y el cambio de las políticas.

Con base a una revisión en la literatura, Klijn (Klijn, 1998a, 1998b) identifica en el estudio de las redes de políticas públicas, tres características y fundamentos teórico-conceptuales:

- Las redes existen debido a las interdependencias entre los actores
- Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores.

Los actores políticos son dependientes de los demás actores de la red de la política en tanto necesitan de los recursos de los demás para alcanzar sus metas. En el análisis de redes de políticas públicas, la comunicación regular e intercambio de información constituyen el objeto de estudio, pero también lo es el estudio de los elementos que determinan la construcción y mantenimiento y evolución de las redes de políticas públicas, tanto como su influencia en el cambio de las políticas. La interacción entre los actores tiene un carácter estratégico. Las preferencias de los actores no son inmutables y su interacción hace complejo e impredecible el resultado.

“Los procesos políticos en las redes son impredecibles y complejos. No sólo están involucrados muchos actores, sino que las preferencias de los actores cambian a lo largo de la interacción. Como resultado de una situación en la que hay muchos actores con estrategias distintas y gran variedad de objetivos, los actores no pueden saber con antelación cuáles resultados ocurrirán probablemente y cuáles objetivos encontrarán en el proceso (...) la interacción estratégica es una característica importante de los procesos en las redes” (Klijn, 1998b).

Sobre el cambio de las políticas, la consideración de factores externos (tales como las instituciones, las ideas, los valores, las estrategias y tecnologías) como determinantes de las redes de

políticas públicas (entendidas como variables dependientes, sus distintas estructuras y sus capacidades) define en mucho los actuales derroteros de desarrollo teórico en este campo. Por ello se sostiene que las redes de políticas públicas (su estructura y el tipo de interacción) influyen en la forma e intensidad del (potencial) cambio de las políticas (Adam & Kriesi, 2007).

El enfoque de redes de políticas públicas postula que la estructura de las redes determina el tipo de cambio de las políticas posible, donde el cambio no ocurre de forma independiente al tipo de red ni puede ser entendido bajo el modelo de una respuesta de la red de la política a un estímulo del entorno (estímulo-respuesta). Marsh y Smith (Marsch & Smith, 2000) (Marsch & Smith, 2000) véase también (Marsh, 1998) (Marsh, 1998) señalan que el grado y la velocidad del cambio están claramente influenciados por la capacidad de la red para mediar e incluso minimizar sobre los efectos de tales cambios.

Tabla 2. Estructuras de redes políticas y tipos (y potencial) de cambio de las políticas

Distribución del poder	Tipo de la interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	<i>estructura de dominación</i> Potencial moderado para ajustes rápidos (en serie)	<i>estructura de negociación asimétrica</i> Potencial de bajo a moderado para el cambio incremental	<i>estructura jerárquica de cooperación</i> Bajo potencial para el cambio. Mantenimiento del status quo
Fragmentación	<i>estructura de competición</i> Potencial elevado para ajustes rápidos (en serie)	<i>estructura de negociación simétrica</i> Potencial de moderado a elevado de cambio incremental	<i>estructura de cooperación horizontal</i> Potencial bajo a moderado para el cambio. Mantenimiento del status quo

Fuente: Adaptado de Adam (Adam & Kriesi, 2007). Págs. 135 y 145. Traducción propia.

Considerando dos dimensiones fundamentales - la distribución del poder (es decir la estructura de poder que determina las capacidades de los actores y si este es concentrado o fragmentado) y el tipo de interacción y de cooperación entre actores (conflicto, negociación, cooperación) de la red de la política es posible ofrecer una tipología de cambios potenciales sobre las políticas públicas (Adam & Kriesi, 2007).

Bajo este enfoque las redes de políticas públicas son variables independientes, donde el tipo y potencial de cambio de las políticas depende de la distribución de poder y del tipo de estructura de la interacción. En situaciones conflictivas se esperan grandes (rápidos) ajustes en las

políticas, mientras los cambios incrementales ocurren más a menudo en situaciones de negociación. Las estructuras (de redes) políticas cooperativas favorecen el mantenimiento del *status quo*. Si el poder está fragmentado, se incrementan las posibilidades del cambio de las políticas y contra la coalición mayoritaria. Si el poder es concentrado faltan recursos para romper el monopolio político imperante. A mayor conflicto y fragmentación en la estructura de la red, mayores serán los potenciales de la misma para favorecer el cambio a gran escala.

Gráfico 9. El enfoque de redes políticas



Fuente: (Adam & Kriesi, 2007) pág. 148. Traducción propia.

En la perspectiva de E. Schlager, la teoría sobre redes políticas tiene mucho en común con la teoría de coaliciones promotoras ACF, “particularmente en su énfasis en la configuración e interacción de coaliciones de actores al interior de una red política en concreto o subsistema, poniendo menos atención a la adopción de las políticas. No obstante la teoría de redes políticas descansa muchos de sus postulados en los acuerdos institucionales y no en los sistemas de creencias y actores que accionan dadas sus creencias” (Schlager, 2007).

El cambio de las políticas como fenómenos de innovación y difusión

Con origen en la observación empírica sobre cómo y por qué razones las políticas se adoptan en los gobiernos estatales de los Estados Unidos, los modelos para el estudio de la difusión e innovación de políticas públicas han sido integrados por Frances. S. Berry y William. D Berry (Berry & Berry, 1999). Su propuesta teórica se centra en los fenómenos de adopción de políticas al nivel subnacional (estatal), y de cómo muchas políticas se difunden de acuerdo con las experiencias previas de otras jurisdicciones subnacionales. En la perspectiva de los autores, la adopción de las políticas es función de tanto las características particulares de los sistemas políticos, como de una variedad de procesos de difusión.

La literatura en política pública que analiza el problema de la innovación y la difusión también ha estudiado el problema de la transferencia de las políticas (*policy transfer*), no obstante, se trata de objetos de estudio distintos. Por un lado:

El término difusión suele usarse para definir un fenómeno macro, el proceso general de diseminación de una innovación política (...) en varias jurisdicciones que forman parte de un mismo contexto (nacional o internacional). El término transferencia, en cambio, se utiliza para denotar un fenómeno de naturaleza ‘meso’, el proceso (o los procesos) de decisión política que conlleva la exportación de una política, programa o enfoque de un sistema político a otro (...) transferencia es un término que se asocia con la existencia de una actividad intencional (...) mientras que el término difusión evoca la idea de contagio. (Rubio-Barceló, 2002).

En este sentido, la difusión de políticas se entiende como el proceso de comunicación de innovaciones en uno o varios entornos o sistemas políticos (sean gobiernos subnacionales o locales), mediante la consideración, aplicación o adaptación de una política previamente creada en otro sistema político subnacional o local, y en donde la difusión es “... el proceso por medio del cual una innovación es comunicada mediante ciertos canales en el tiempo entre miembros de un sistema social”. En estos modelos, el aprendizaje (de) y la competencia entre los gobiernos subnacionales, así como la presión política a la que están sujetos para innovar, se entienden como motores fundamentales para comprender la adopción de políticas mediante procesos de difusión.

Se identifican cuatro tipos modelos de difusión distintos, los cuales varían en sus asunciones teóricas y métodos de prueba. Fundamentalmente, los modelos de difusión difieren en sus premisas sobre la dinámica del proceso de difusión, del origen de la influencia política para la difusión, y del peso específico que puede tener la proximidad geográfica de los gobiernos. Por otra parte, los modelos de innovación (o de determinantes internos) se centran en el estudio de las factores que influyen u obstaculizan el proceso de innovación mediante la aplicación de una política o programa, los cuales dependen de características políticas, económicas y sociales del gobierno subnacional.

Se da especial importancia al estudio de la disposición de un estado para adoptar una política, los factores que incitan o motivan la innovación, y los obstáculos potenciales que enfrenta un proceso de innovación. Con respecto al esfuerzo de investigación previa en el campo, Berry y Berry señalan que “...desafortunadamente, la gran mayoría de investigación empírica ha probado individualmente estos modelos y por tanto han arribado a conclusiones de un valor cues-

tionable acerca de los mismos. No obstante, la lógica de los modelos de determinantes internos y la lógica de varias explicaciones sobre la difusión de políticas no son incompatibles...”(Berry & Berry, 1999) (192).

El marco analítico basado en los modelos de IyD nació como un esfuerzo de sistematización de las aportaciones teóricas y modelos provenientes de la realización y prueba de hipótesis mediante estudios de caso, sobre el problema de la adopción e innovación de políticas en los gobiernos subnacionales norteamericanos. Como resultado, la sistematización de estos esfuerzos dio pie a un marco analítico útil para comprender estos procesos complejos bajo la luz de un enfoque integrado.

Como puede advertirse, su límite se centra en el estudio de la adopción, y su alcance se centra preferentemente al nivel subnacional, dejando de lado otras dimensiones, etapas del proceso, y niveles de gobierno importantes dentro del proceso de las políticas. Además, a nivel teórico conceptual, el principal problema que enfrentan ambas corrientes (innovación y difusión y transferencia) es su desconexión con los grandes debates o cuestiones que orientan la investigación en ciencia política (...) o están muy condicionadas por las limitaciones derivadas del uso de métodos cuantitativos (Rubio-Barceló, 2002).

Relacionado con los modelos de innovación y difusión de políticas aquí descritos, otros acercamientos teóricos han estudiado la difusión de las políticas no en la descripción del fenómeno al nivel nacional o subnacional, sino que buscan explicar las causas que le originan en perspectiva global. Identifican cuatro escuelas teóricas (constructivismo, coerción, competición y aprendizaje) que desarrollan desde su particular enfoque las explicaciones sobre el fenómeno de la difusión global (Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007).

1. Por un lado, el constructivismo estudia el fenómeno de la difusión global de las políticas partiendo de la explicación de por qué una política pública se vuelve socialmente aceptada. En este sentido, la aceptación social de un enfoque de política pública puede ocurrir de tres formas: a) dejando que el país funja como ejemplo (seguir al líder); b) grupos de expertos teorizan sobre los efectos de una nueva política y por tanto brindan a los elaboradores de políticas los *racionales* (justificaciones) para adoptarla, o c) que especialistas realicen argumentos contingentes relacionados con la oportunidad que representa la política, definiéndola como correcta dadas las circunstancias.

2. Por otra parte, las teorías sobre la *coerción* como mecanismo de difusión global de políticas, asumen que los cambios en las políticas no son voluntarios, y están basados en tres tipo de explicaciones: a) Condicionalidad (en el cambio de los incentivos) b) También la coerción puede darse como resultado de la prevalencia de liderazgos políticos c) de ideas hegemónicas
3. Luego están las teorías que defienden como mecanismos causal de difusión global de políticas a la competencia económica: mediante un cambio en los incentivos entre competidores directos (en este caso los gobiernos) que con el fin de convertir sus políticas en acciones que redunden en una mayor competitividad frente a otros países
4. Finalmente, el aprendizaje, que ocurre cuando nueva evidencia cambia nuestras creencias (Dobbin et al., 2007).

Enfoques específicos sobre cambio de las políticas públicas

Además de los enfoques teóricos reconocidos para el estudio del proceso de las políticas, existen además acercamientos específicos para explicar el cambio de las políticas públicas. Se identifican 5 propuestas emergentes específicas para el estudio del cambio de las políticas. Se ordenan cronológicamente, no obstante, dos de ellas las consideramos acercamiento teóricos sintéticos definidas (es decir, que buscan sintetizar la literatura, ofrecen una visión de conjunto, y que ofrecen sus elementos con coherencia y consistencia (se trata del modelo de los regímenes de políticas de Wilson y el modelo de mecanismos de estabilidad y cambio de Real-Dato), y por lo tanto serán retomados de forma especial a lo largo de este trabajo. Cabe destacar en esta relación el modelo de actores con poder de veto como un primer esfuerzo de construcción teórica para explicar el cambio de las políticas públicas, desde un punto de vista basado en las teorías de elección racional.

- El enfoque de los actores con poderes de veto de (Tsebelis 1995)
- El enfoque evolucionista para el análisis del cambio (John 1998-2003);
- El cambio sustantivo y el modelo de los regímenes de política pública (Wilson 2000-2006).;
- Lentes conceptuales múltiples: policy transfer window *PTW* (Cairney 2008); y
- Los mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas – MPSC (Real-Dato 2009).

El enfoque de los actores con poderes de veto de (Tsebelis 1995)

Con base en las aportaciones derivadas de la teoría de la elección racional, y con una clara orientación hacia el estudio comparativo de los sistemas políticos, este modelo propuesto por George Tsebelis (Tsebelis, 1995, 2002) se orienta a explicar una propiedad clave de los sistemas políticos: su capacidad para producir el cambio de las políticas públicas. Con este fin propone la categoría de “actor con poder de veto” (*veto player*), definida como los actores (individuales o colectivos) cuyo acuerdo es requerido para un cambio en el *status quo* (Tsebelis, 1995).

El modelo identifica dos tipos de actores con poder de veto: los actores institucionales y los actores *partidarios*. En el primer caso, se trata de los actores que están específicamente definidos en la constitución o las leyes vigentes (fundamentalmente poder ejecutivo y las cámaras legislativas y que por tanto el cambio de las políticas - si se da - deben aceptarlo tal y como el mandato les obliga), mientras que los actores partidarios son “aquellos generados por el juego político” (mayormente los partidos políticos y su composición dentro de la cámara -las bancadas), cuyo poder de veto a juicio del autor es más propio en los sistemas parlamentarios.

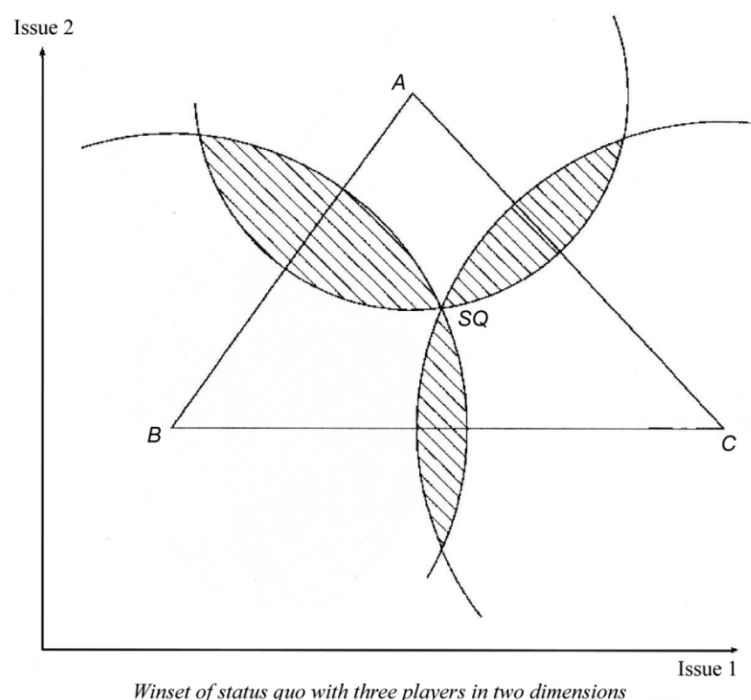
Su variable dependiente es la estabilidad de la política (*policy stability*), definida aquí como la incapacidad de los sistemas políticos para producir el cambio de las políticas públicas (Tsebelis, 1995), destacando que la estabilidad del régimen político o del gobierno es distinta a la estabilidad de las políticas y que, asumida entonces como una incapacidad institucional de producir el cambio de políticas, más que ser un atributo beneficioso provoca inestabilidad en el gobierno o en el régimen (Tsebelis, 1995). Para evitar la inestabilidad institucional, el sistema político debe contar con esta capacidad de cambiar. Dados el entorno institucional y las constelaciones (configuraciones) de los actores con poder de veto (su número, congruencia y cohesión) las políticas públicas deben poder cambiar.

El modelo de Tsebelis sostiene que son tres los aspectos de la constelación de los actores con poder de veto los que influyen la capacidad del sistema político para producir el cambio de las políticas.

- El número de actores con poder de veto: Cuando el número de actores con poder de veto se incrementa aumenta la estabilidad de las políticas, es decir, disminuyen las capacidades del sistema político para producir cambios en el *status quo*.

- La congruencia (es decir, la cercanía ideológica): Cuando la congruencia de los distintos actores con poder de veto disminuye (es decir, se abren brechas ideológicas que ponen de relieve posturas polarizadas) es más difícil cambiar el status quo.
- La cohesión (la similitud de posiciones políticas individuales de un actor colectivo): este aspecto sólo se aplica a los actores colectivos con poder de veto y se refiere a que la estabilidad de las políticas se incrementa cuando hay mayor cohesión.

Gráfico 10. Modelo de actores con poder de veto de Tsebelis



Fuente: (Tsebelis, 1995).

La operacionalización del modelo de Tsebelis la realiza mediante lo que se llama “escenarios ganadores” (*status quo winsets*), cuya representación gráfica es la intersección entre áreas sombreadas (pétalos) de líneas curvas circulares (a la manera de la geometría euclídeana), que surgen ubicando las posturas ideales de los actores con poder de veto en un punto concreto del plano, y dibujando estas curvas circulares tomando como centro dicho punto y como radio de la curva la longitud de la recta que se produce con la línea de cada punto del vértice con su circuncentro. El circuncentro es pues el punto del status quo, mientras las áreas sombreadas representan la zona donde éste puede cambiarse.

Existen marcadas diferencias entre el modelo de Tsebelis y las otras teorías sobre el cambio de las políticas públicas. Así pues, este modelo no explica por qué cambian las políticas públicas, ni las variables intervinientes en el proceso de las políticas que determinan lo que ocurre “dentro de la caja negra”. Su unidad de análisis es el sistema político en su conjunto a diferencia de las otras aportaciones teóricas cuya unidad de análisis es de nivel meso (el subsistema de políticas, que incluye a actores políticos más allá del los poderes públicos constituidos).

A través de una crítica al modelo de Tsebelis, que señala que no identifica las preferencias de los actores con poder de veto, R. Zohlnhöfer propone un modelo teórico (Zohlnhöfer, 2009) que es una extensión de la propuesta original de Tsebelis. En este modelo, que comienza con la teoría de los actores con poder de veto, continua hacia un modelo endógeno que explicita las preferencias de los actores con poder de veto usando los hallazgos de la investigación en partidos políticos. Su afán es desarrollar una teoría política sobre el cambio de las políticas, para lo cual identifica actores con poder de veto cooperativos y competitivos. Los primeros no tienen incentivos para bloquear el cambio, es decir, para actuar como actores con poder de veto, mientras los competitivos sí. Dado que a) inexorablemente el cambio de las políticas sustantivo pasa por un cambio en la ley (*change in legislative status quo*); b) que los partidos políticos articulan a los actores partidarios colectivos en el congreso, y que c) las finalidades de los partidos políticos son fundamentalmente dos: hacer políticas y maximizar el voto; se debe analizar al cambio de las políticas desde esta perspectiva doble. Por esta razón, las reformas que podrían parecer particularmente más importantes para los votantes, son configuradas mayormente dada la competencia electoral (es decir, en busca de la maximización del voto), más que las reformas sobre asuntos secretos o poco conocidos, arcanos sobre las cuales los votantes se sienten con poca afinidad dado el desconocimiento o su escasa influencia en su bienestar personal (Zohlnhöfer, 2009). Su propuesta aborda el cambio de las políticas que ocurre después de que se sufre de un cambio político (es decir, cuando la constelación de los actores con poder de veto cambia de forma endógena - un cambio en el gobierno) y cuando se sufren shocks externos (Zohlnhöfer, 2009).

El enfoque evolucionista para el análisis del cambio (John 1998-2003)

Como ha sido común en algunas otras áreas del conocimiento y en las ciencias sociales, el pensamiento evolucionista se ha trasladado eficazmente en la generación de teorías, y las ciencias de las políticas públicas (*policy sciences*) no han sido la excepción.

Peter John destaca esta tendencia en la literatura y explora la posibilidad de elaborar una teoría evolucionista, integradora, para explicar el cambio de las políticas. En su perspectiva, algunos autores en política pública utilizan ideas evolucionistas en sus argumentos a fin de explicar fundamentalmente la estabilidad y el cambio (John, 1998, 1999, 2003). El ACF por ejemplo, destaca el papel de la adaptación de las ideas como factor determinante, donde para su supervivencia las ideas se adaptan al contexto y a los intereses de las coaliciones. La PE por su lado, tiene una fuerte vinculación con las ideas evolucionistas, pues la misma tiene su origen en debates sobre biología evolutiva, y sobre cómo existen grandes periodos de tiempo con estabilidad en las especies, seguidas de rápidos cambios y abruptas extinciones acusadas a eventos externos. Al cambio organizacional se le da también un tinte evolucionista en la PE, pues dicho cambio ocurre utilizando las estructuras existentes para atender nuevas demandas del entorno, enfatizando con ello procesos aleatorios de aprendizaje basado en ensayo-error, es decir, en procesos de adaptación social. Por su parte Kingdon reconoce que en proceso de formación de las políticas existe una continua selección darwiniana, utiliza las ideas evolucionistas para destacar los aspectos dinámicos y contingentes de su teoría MS, como puede ser el carácter adaptativo y contingente de los actores políticos que reaccionan a entornos cambiantes.

En definitiva, John destaca que es posible, aunque con limitaciones, el uso del pensamiento evolucionista para una construcción de una teoría más desarrollada para explicar la estabilidad y el cambio de las políticas (John, 2003). La teoría evolucionista para el estudio de las políticas públicas pretende por tanto ser una extensión (síntesis) teórica de los modelos sintéticos del cambio de las políticas (valga la redundancia) y asume que los actores políticos interactúan con y responden entre ellos para producir formas de acción e inacción política.

- Las instituciones establecen limitaciones a los actores (que algunas veces pueden ser replanteadas si así lo desean).

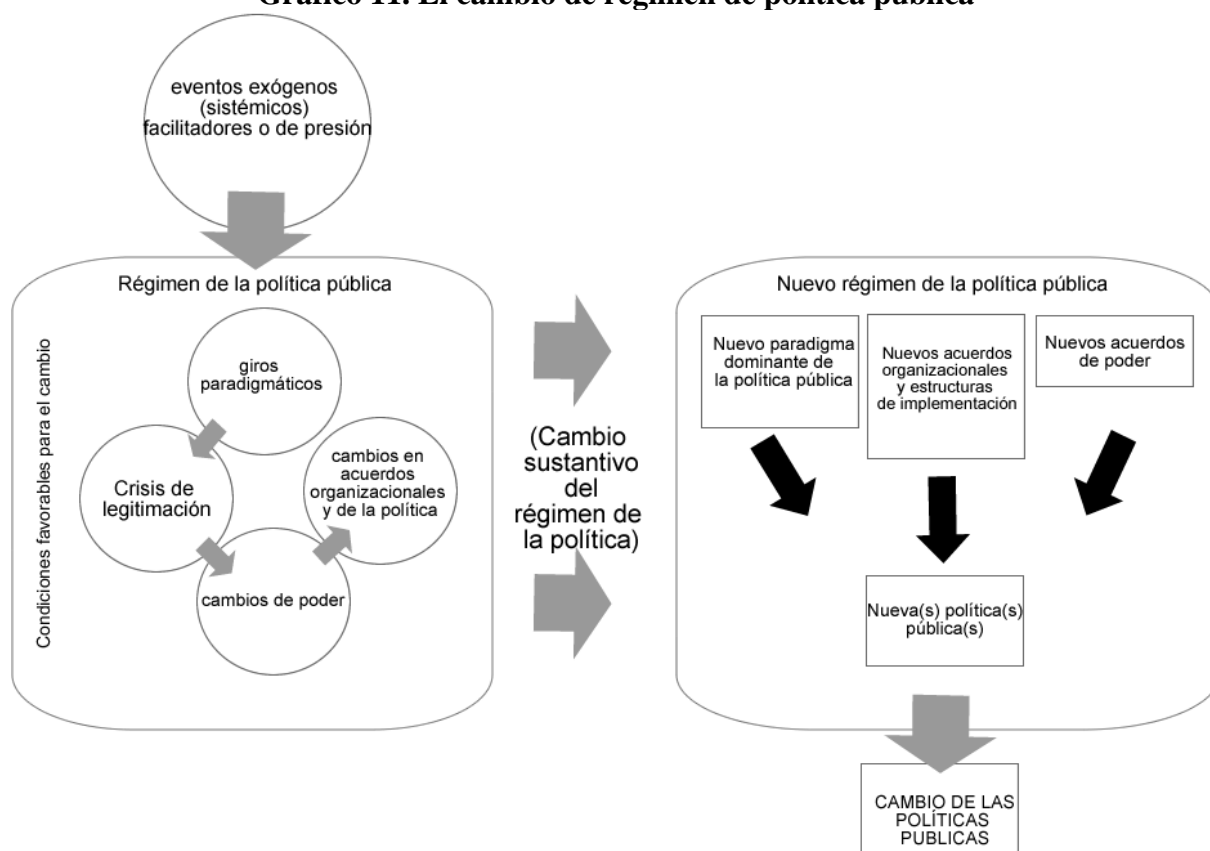
- Los intereses son importantes pues estructuran las opciones de los actores, tanto como las estructuras de poder económico.
- El interés individual controla el comportamiento e interactúa con las limitaciones citadas.
- Las ideas proveen soluciones y significados a los *policy makers*, pero lo que hace a las políticas públicas funcionar es la interacción continua de todos estos aspectos, donde los varios elementos interactúan y modifican el comportamiento, bien para la competición o la cooperación, para alcanzar la supervivencia de su gen o de su idea (John, 1998) - citando a Dawkins 1976 - *The Selfish Gene* -.

En la perspectiva de algunos autores, las teorías evolucionistas del cambio y del cambio institucional proveen un marco metateórico que ayuda a los investigadores a comprender los mecanismos del cambio institucional gradual, no obstante, la aplicación del darwinismo no es una panacea si lo que se pretende es explicar sistemas complejos, pero brinda un marco para pensar acerca de los mecanismos del cambio (Lewis, 2009), pues distingue entre procesos micros y macros del cambio, entre procesos endógenos y exógenos, el carácter situacional del individuo es importante (Lewis & Steinmo, 2007).

El cambio sustantivo y el modelo de los regímenes de política pública (Wilson 2000-2006).

Ante el problema de que la literatura sobre el cambio en políticas públicas daba explicaciones tan dispares sobre qué factores explican periodos de cambio abrupto en las políticas públicas, y con base en los desarrollos en la literatura en relaciones internacionales, y en clara sintonía con el enfoque de construcción social, Carter Wilson propuso el régimen de política pública como nueva unidad de análisis (alternativa tal vez al subsistema de políticas) y con ella, el desarrollo de su modelo (integrador) a fin de comprender de mejor forma tanto los periodos de estabilidad como los periodos puntuales de grandes cambios.

Gráfico 11. El cambio de régimen de política pública



Fuente: Elaboración propia, con base en Wilson (Wilson, 2000, 2006).

El modelo del régimen de política pública busca sintetizar la literatura sobre el cambio de las políticas, y se centra en los arreglos de poder, en los paradigmas de política pública, y en las organizaciones y estructuras de implementación, y la política pública misma para proponer cómo eventos exógenos (sistémicos) facilitadores o de presión (llamados *stressors/enablers*) impactan en los regímenes de política pública generando un entorno favorable (o tensiones) para promover el cambio, argumentando que los grandes (abruptos) cambios en el régimen de la política pública son resultado de cambios en el paradigma de la política, por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, donde el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones de poder, nuevos acuerdos organizacionales que operan para generar largos periodos de estabilidad. Con la aparición del nuevo régimen se consolida el cambio de las políticas.

Emulando el enfoque procesal al estudio de las políticas públicas, Wilson señala que el cambio del régimen de políticas públicas “parece ocurrir en etapas, no obstante estas etapas no

necesariamente ocurren en la misma secuencia, y algunas veces ocurren de forma simultánea: 1) eventos exógenos facilitadores/de presión (*stressors/enablers*), 2) ajustes paradigmáticos, 3) ajustes de poder, 4) crisis de legitimación, y 5) cambio organizacional y cambio de las políticas públicas” (Wilson, 2000, 2006).

Los eventos exógenos facilitadores/de presión llamados *stressors/enablers* provocan el cuestionamiento de la legitimidad de los acuerdos vigentes, generan oportunidades y condiciones favorables para el cambio, y pueden ser eventos de orden internacional, desastres naturales o de causa humana, cambios repentinos como crisis económicas, migraciones, procesos acumulativos como cambios demográficos, cambios en los modos de producción, procesos de urbanización, escándalos o nuevos descubrimientos, y en general todos aquellos factores exógenos que impactan decisivamente en el régimen de política pública, alterando la estabilidad y generando condiciones para el cambio.

Los eventos externos por sí mismos no generan el cambio en el régimen, más bien permiten la emergencia de los llamados ajustes paradigmáticos. Ellos estimulan los ajustes al paradigma dominante y con ello se da pie al cambio. Pueden coexistir varios paradigmas con el dominante, no obstante, “el ajuste del paradigma dominante implica un proceso que se centra en la desacreditación del mismo y la ascensión de uno alternativo u opuesto” (Wilson, 2000). Parte fundamental del cambio del paradigma dominante es responsabilidad de intelectuales, empresarios de políticas, analistas, periodistas, que construyen paradigmas alternativos, opciones de políticas novedosas, acaparando la atención de los medios y popularizando paradigmas alternativos. “El ajuste paradigmático se completa cuando el antiguo paradigma es desacreditado y el nuevo se vuelve popular” (Wilson, 2000).

La tercera etapa del cambio del régimen de política pública lo constituye la crisis de legitimación, donde los eventos externos (1) y los ajustes paradigmáticos (2) interactúan para generar una crisis de legitimidad, es decir, la pérdida de confianza en el antiguo régimen.

“Los líderes dedicados al cambio utilizan y explotan los eventos externos, ponen en tela de juicio la racionalidad del régimen existente, promueven un paradigma alternativo y ofrecen un conjunto diferente de soluciones de política pública. Estos líderes operan para expandir el asunto (*issue*) capturar la atención de los medios, dar más visibilidad al asunto, mueven la arena del conflicto hacia otras instancias y a públicos más amplios, más allá de las comunidades de políticas establecidas. Los líderes fuera del gobierno crean una crisis de legitimidad cuando establecen una duda en el pueblo sobre

la validez de las historias, imágenes y autoridad sobre la cual está basado el régimen de la política pública establecido” (Wilson, 2000).

La cuarta etapa son los ajustes de poder, el cual ocurre por cambios en las facciones, en la coalición dominante, en el papel de los líderes políticos, en el liderazgo del estado o de los poderes constituidos, o por una confrontación directa de las coaliciones o grupos minoritarios contra el régimen existente. Algunas veces, eventos externos impactan directamente en las facciones o arreglos de poder existentes, forzando el cambio, y donde el liderazgo implica la habilidad para explotar eventos exógenos, alinear los fines organizacionales y convencer a sus miembros sobre la posibilidad del cambio, es decir, “persuadir a la gente que los acuerdos institucionales existentes ya no son legítimos, racionales, así como de que los acuerdos alternativos son posibles y alcanzables” (Wilson, 2000, 2006).

La quinta y última etapa en el proceso del cambio de régimen implican cambios en organización del proceso de implementación y en los fines de las políticas. Grandes cambios a este nivel usualmente implican la expansión o reducción de las arenas de decisión, y generan nuevas vías antes cerradas. Usualmente, grandes cambios a este nivel generan modificaciones en las estructuras de implementación de los programas públicos. Algunas veces, tal cambio implica cambios en las finalidades de las políticas, ajuste paradigmático y en los arreglos de poder. Se refieren a grandes cambios organizacionales de orden no incremental (Hayes, 2001) que implican la disolución o recreación (por reemplazo), la consolidación (por fusiones), las reorganizaciones internas (por ejemplo, por traslados de competencias o de recursos a otros niveles de gobierno) y las nuevas creaciones (por la instauración de una nueva agencia o programa).

Sin duda el uso del régimen de política pública como unidad de análisis resulta muy útil para integrar las propuestas teóricas sobre el cambio de las políticas, porque permite su uso adaptando las teorías sintéticas existentes, retoma en el modelo el problema de la legitimidad sistémica y del imperativo de legitimación como motores del cambio (Cruz-Rubio, 2011b), y siendo evidente su mayor cercanía con la teoría PE.

El modelo de los regímenes de política pública de Wilson elabora un mapa conceptual que ordena la literatura y que ofrece los lineamientos básicos para comprender, desde una perspectiva procesal, el cambio de las políticas sustantivo (*major policy change*). Es inclusivo e integrador, pues resuelve el debate sobre la preeminencia o de las ideas, los intereses, o las

instituciones como motores del cambio de las políticas, al trasladarlas e incluirlas dentro de su modelo secuencial.

A pesar de sus notables aportaciones, y que incluye la dimensión de legitimidad como variable para explicar el cambio de las políticas, este enfoque limita el entendimiento del cambio a factores externos como determinantes causales fundamentales para explicar las demás fases del proceso de cambio del régimen, así como fundamentar el proceso en una lógica secuencial y operativa de índole reactiva. Como veremos adelante, existen dinámicas proactivas de cambio, y más tipos de cambio de las políticas que el cambio abrupto y sustantivo y el incremental. Por otra parte, la definición de la variable dependiente es fundamental para determinar el alcance (*scope*) del los enfoques teóricos sobre el cambio de las políticas, y en el caso del modelo de los *policy regimes*, esta limitación no permite la profundización del modelo.

Lentes conceptuales múltiples: policy transfer window PTW (Cairney 2008)

A juicio de este autor, existen tres formas exitosas de utilizar varias teorías, es decir, de realizar labores de confección teórica: la primera implica la síntesis teórica (producción de un modelo híbrido combinando lo méritos de una o varias teorías); la segunda es la combinación de acercamientos teóricos, pero usándoles de forma independiente a fin de dar luz sobre distintos aspectos del proceso de las políticas; y la tercera es mediante el estudio de si los modelos o teorías en cuestión son contradictorios o complementarios (Cairney, 2009a, 2009b). Claramente el autor desarrolla el modelo PTW desde la segunda forma, en una lógica más cercana al pluralismo metodológico defendido por Feyerabend (Feyerabend, 1975).

Usando un enfoque múltiteórico basado en el uso combinado e independiente de las teóricas sintéticas sobre el proceso de las políticas (a fin de dar luz en cada caso sobre aspectos concretos sobre el proceso de las políticas), el enfoque de ventana de transferencia de políticas (*policy transfer window*) se centra en el fenómeno de la transferencia de las políticas, la promoción de las ideas como base para explicar el cambio de las políticas. El PTW de Paul Cairney destaca que el cambio de las políticas pasa por la exitosa promoción de las ideas, en entornos donde el cambio no solo podría ser voluntario sino también en entornos donde podría haber coerción.

El enfoque PTW es una propuesta que aborda dos problemas en la literatura: En primer lugar, que la literatura en transferencia de políticas (*policy transfer*) no siempre demuestra cómo y por qué una transferencia de ideas ocurre. Con esta finalidad explora el rango de enfoques utilizados para describir y explicar el papel, promoción y adopción de ideas como parte de una teoría más amplia del cambio de las políticas. En segundo lugar, que la literatura en transferencia de políticas asumen una adopción voluntaria de las ideas. En contrapartida, el modelo PTW explora la transferencia de ideas donde la coerción es más o menos evidente (Cairney, 2009b).

A juicio de Paul Cairney la transferencia de políticas se entiende más como un término o concepto de amplio espectro (*umbrella term*) que resguarda procesos de difusión, convergencia y transferencia, más que como una teoría de la acción, (y por tanto del cambio de las políticas) (Cairney, 2009b). Aunque se centra en las ideas, en este modelo no se analiza el poder de las ideas por sí mismas, sino la promoción exitosa de las mismas al interior del sistema político como detonante del cambio.

Los mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas – MPSC (Real-Dato 2009).

Este es un modelo sintético propuesto por José Real-Dato (Real-Dato, 2009a, 2009b) para el estudio del cambio de las políticas, que busca integrar tres acercamientos teóricos (también sintéticos) MS, ACF y PE mediante el uso del marco de análisis y desarrollo institucional IAD (Real-Dato, 2009b). A su juicio, estos acercamientos tienen puntos en común (el modelo del individuo-razional limitado y la unidad de análisis-subsistema de políticas). No obstante, los enfoques sintéticos:

- ponen escasa atención a los procesos de nivel inferior, sobre todo aquellos referidos a cómo los participantes se enfrentan a los problemas de acción colectiva y de coordinación;
- brindan una escasa especificación del papel que juegan las instituciones formales e informales;
- ofrecen una débil articulación teórica del subsistema de políticas con su entorno y con otros subsistemas;
- tienden a privilegiar un patrón causal particular del cambio de las políticas, lo cual reduce la posibilidad de afrontar la complejidad inherente de la dinámica política; y

- no hablan de lo mismo cuando el cambio ocurre, es decir, qué cambia cuando hay cambio de las políticas: se cambian las creencias de la coalición dominante, se cambia la agenda decisoria. (Real-Dato, 2009a)

Dadas las citadas debilidades evidenciadas ante las críticas a los modelos sintéticos, y así como C. Wilson propone con su modelo, Real-Dato busca reemplazar la unidad conceptual predominante (es decir, el subsistema de políticas). El MPSC propone un cambio en el alcance de la unidad de análisis de los modelos sintéticos, para pasar del *policy subsystem* al espacio de la política (*policy space*), definido como “el todo analítico formado por las arenas de decisión relacionadas las cuales influyen en una forma relevante el resultado final del proceso de las políticas considerado” (Real-Dato, 2009b). Algunas veces los límites del espacio de la política coincidirá con aquel del subsistema, pero en subsistemas más interactivos y complejos, el espacio político puede llegar a ser mucho más extenso, con relaciones horizontales no jerárquicas y verticales - de tipo jerárquico.¹⁸

El modelo define a los mecanismos como procesos generativos causales, identificando cinco tipos ideales de mecanismos de *policy dynamics* (dos de estabilidad y tres de cambio), que en la práctica interactúan, se combinan en secuencias de eventos complejos:

1 y 2) *Feedback* negativo y positivo institucionalmente inducidos: Real-Dato (Real-Dato, 2009b) sostiene que los mecanismos de estabilidad política se dan por los procesos de retroalimentación - *feedback* positivo (reforzamiento de las estructuras decisionales, del papel y estatus de los actores políticos de la coalición dominante dentro de la estructura de incentivos de la arena de decisión; y de *feedback negativo*, es decir, aquellos donde la aceptación y acatamiento de los diseños de la política y las imágenes legitimadoras estabilizan la estructura de incentivos en la arena de decisión dentro del espacio político, forzando a los participantes actuales y futuros, así como a las poblaciones objetivo a adaptar sus estrategias a dicha estructura y a aceptar el diseño actual de la política, y donde los costes derivados del cambio, las

¹⁸ El término ‘espacio’ es advertido y propuesto dentro de la jerga utilizada por los académicos que defienden el marco IAD. Por ejemplo, se define la arena de acción como el “espacio social donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan los unos a los otros, o luchan” (Ostrom, 2007). Ya que en el IAD la unidad de análisis es precisamente la arena de acción, resulta evidente que la denominación del *policy space* como unidad de análisis responde a esta concepción del entorno institucional específico de las políticas.

ventajas del *status quo*, la incertidumbre de los beneficios potenciales (en caso de un cambio) refuerzan en su conjunto el consenso institucional y la estabilidad.¹⁹

3) Cambio endógeno: cuando alguno o todos los participantes dentro del subsistema perciben que sus beneficios actuales o potenciales se deterioran como consecuencia de un mal funcionamiento de alguno de los componentes del diseño de la política, una de las alternativas para revertir tal situación es mediante la promoción del cambio endógeno, resultado mayormente de procesos cognitivos derivados de la evaluación y del procesamiento de información. Estos cambios bien pueden ser hechos:

- sin modificar la teoría causal del diseño original, lo que dará lugar a ajustes incrementales,
- mediante imitación, obteniendo recetas o soluciones aplicadas en otros subsistemas políticos similares, y
- mediante la reelaboración de las teorías subyacentes del diseño de la política, lo cual implica un cambio más significativo y un proceso de generación de conocimiento útil (*usable knowledge*) tanto a nivel operativo como a nivel de elección colectiva. Este modelo destaca que el cambio puede proceder de un aprendizaje, pero que puede haber aprendizaje sin cambio, de hecho puede existir un aprendizaje que en lugar de promover el cambio refuerce el *status quo*.

4) Expansión del conflicto: Igual que el cambio endógeno, la expansión del conflicto es un mecanismo promovido por los participantes (actores) del subsistema, cuando alguno o todos percibe(n) que sus beneficios actuales o potenciales se deterioran como consecuencia de un mal funcionamiento de alguno de los componentes del diseño de la política, pero cuya puesta en marcha es mucho más costosa y difícil que el cambio endógeno, y se espera que opten por este tipo de cambio cuando el endógeno no es posible, además de que sean los actores del subsistema (pero externos a la coalición política dominante) quienes opten por tal promoción

¹⁹ Mas que surgir como consecuencia de la interacción de las creencias y los valores relativos a una política pública (*policy image*) con el conjunto existente de instituciones políticas, Real-Dato indica explícitamente que estos mecanismos son institucionalmente inducidos. Evidentemente estos mecanismos están orientados a dar estabilidad y son distintos de aquellos identificados en la PE. Esta no define mecanismos sino procesos de *feedback* positivo y *feedback negativo* que ocurren como un proceso de estabilidad que, a manera de un termos-tato, estabiliza la política.

del cambio, en contraposición con los actores que forman parte de tal coalición interna, los cuales tienen acceso permanente al proceso de toma de decisiones. Cuando el acceso es denegado y el cambio necesario, la alternativa es expandir el conflicto más allá de los límites del subsistema, e implicando a otros actores, vinculando subsistemas antes aislados entre sí. Como puede advertirse, este mecanismo de cambio de las políticas requiere de una inversión importante de recursos, donde el liderazgo – véase también (Capano, 2009a) y la labor de los empresarios de políticas (Mintrom & Norman, 2009 ; M. Schneider, Teske, & Mintrom, 1995) juegan un papel central en el desarrollo de estrategias de promoción tales como la redefinición de la imagen de la política (donde la opinión pública y su manejo resulta de vital importancia), así como la capacidad para trasladar la política a otras arenas de decisión más favorables cuando el desacuerdo persistente implica trasladar conflictos sobre las decisiones a niveles superiores en la escala jurisdiccional - proceso conocido como *venue shopping* (Baumgartner & Jones, 1993).

5) Impactos exógenos: A diferencia del cambio endógeno y de la expansión del conflicto, el modelo MPSC propone un tercer tipo de cambio de las políticas, cuyos orígenes y promotores del cambio son externos al espacio de la política (o subsistema). Los mecanismos de cambio exógeno implican que son impactos externos los causantes directos en forzar el cambio, y donde el cambio surge independientemente de los procesos internos ocurridos al interior del subsistema, y donde la expansión del conflicto implica la extensión del espacio político más allá de los límites del subsistema. Los cambios exógenos se transmiten de forma jerárquica dentro del subsistema o de forma horizontal, cuando el subsistema mantiene vínculos con otras arenas de decisión que son funcionalmente independientes.

Con el fin de “hablar de lo mismo” cuando el cambio ocurre, el modelo MPSC recupera la propuesta clásica de Anne Schneider y Helen Ingram (H. M. Ingram & Smith, 1993) para describir el contenido de cualquier política pública (véase apartado anterior y la discusión metodológica sobre el problema de la variable dependiente) en Capítulo III.

El modelo MPSC sin duda representa un avance significativo para comprender el cambio de las políticas, pues con éste la identificación de mecanismos del cambio, más allá de los llamados caminos críticos para el cambio de las políticas (*critical paths to policy change*) del ACF, ofrecen una tipología ampliada para comprender dinámicas de cambio de las políticas, dando

la importancia debida a las causas externas, pero enfatizando dinámicas internas como fundamentales para explicar procesos de cambio.

Además, está clara su intención de integración al ubicar los mecanismos de estabilidad y cambio en los más desarrollados y reconocidos marcos teóricos sobre el proceso de las políticas. Finalmente, su propuesta de usar los elementos básicos de cualquier política pública de Schneider e Ingram como factor decisivo para “hablar de lo mismo” cuando de cambio de las políticas se trata, le coloca en un claro ejercicio de síntesis, diálogo e interconexión teórica.

La evolución de las tipologías sobre el cambio de las políticas públicas

Basados en este paisaje teórico de teorías sobre el proceso de las políticas y sobre el cambio de las políticas, abordamos aquí en perspectiva cronológica las aportaciones existentes en la literatura orientadas al desarrollo de las distintas tipologías para definir las modalidades del cambio de las políticas públicas. Nuestro interés no es describirlas sino más bien ubicarlas en su contexto de desarrollo. Guiaremos nuestro trabajo (profundizando aquí en los referentes teórico usados y en su nivel analítico y descriptivo) usando el acercamiento hecho por Howlett et.al. (Howlett & Cashore, 2007, 2009) que se refiere a las llamadas “antigua y nueva ortodoxia” entendidas como fases de un proceso de desarrollo teórico para el estudio del cambio.

A juicio de Howlett (Howlett & Cashore, 2007, 2009), la llamada ‘primera ortodoxia dominante’ para la comprensión del cambio de las políticas ha estado fuertemente condicionada durante décadas por las tesis del incrementalismo defendidas por Charles E. Lindblom (Lindblom, 1965, 1968) y colegas (Hayes, 2001). El incrementalismo como la ciencia de “salir del paso” ha explicado procesos de toma de decisiones basados en ajustes partidarios de naturaleza gradual y de cambios menores (de índole instrumental) que caracterizan gran parte del quehacer cotidiano de la acción política y de los procesos de toma de decisiones en los sistemas políticos.

Enfoque procesal, el incrementalismo y el cambio institucional: La primera ortodoxia

Como enfoque, el incrementalismo y sus variantes²⁰ descansaron pues en esta contraposición frente a los modelos de racionalidad comprensiva defendidos por la economía y el análisis

²⁰ Por ejemplo, podría citarse la propuesta de R. Goodin e I. Waldner (Goodin & Waldner, 1996) quien asume que el incrementalismo no puede verse sólo como una estrategia genérica de decisión, y que existen en realidad

de políticas tradicional, que daban preeminencia a individuos racionales y optimizadores, a la coherencia entre medios y fines y a la maximización de utilidad en contextos de información completa y de su capacidad ilimitada de procesamiento. La ciencia política, las teorías de la organización y el estudio en políticas públicas acogió al modelo del individuo de racionalidad limitada (Simon, 1982) basado en su capacidad limitada en tiempo, recursos, procesamiento de información, exploración y valoración de alternativas (B. D. Jones & Baumgartner, 2005) como predominante para explicar el comportamiento, y por tanto el cambio.

Las explicaciones y el análisis sobre el cambio de las políticas bajo esta ortodoxia también han estado condicionados - como mucho del desarrollo teórico en este campo - por dos factores no menos importantes: a) la camisa de fuerza que en lo teórico ha supuesto el modelo procesal dominante en los estudios en política pública - el llamado enfoque procesal o “enfoque del libro de texto” (Nakamura, 1987) para el estudio de las políticas (deLeon, 1999); y relacionado b) la aceptación y no cuestionamiento de las decisiones y de los programas dentro del ciclo de vida de las políticas (*policy cycle*) como las únicas unidades de análisis.

Bajo el enfoque procesal las labores de desarrollo teórico para la explicación del cambio se centraron en desarrollar las preguntas clave para una mejor comprensión del proceso o ciclo. Los esfuerzos de Hogwood y Peters (B. D. Hogwood & Peters, 1982 ; B. W. Hogwood & Peters, 1983, 1985 ; Peters & Hogwood, 1980) son representativos de esta etapa, quienes postularon en perspectiva crítica que el modelo del ciclo de las políticas ocultaba el hecho de que en realidad muchas nuevas políticas eran en realidad reemplazos de políticas públicas anteriores, destacando por un lado la inadecuada perspectiva cíclica del proceso de las políticas y lo común que es el fenómeno de sucesión de las políticas (*policy succession*) como forma de cambio, siendo a su juicio la forma más común de cambio de las políticas frente a otras. Ello implica que una nueva política pública rara vez se funda de la nada o ha sido escrita sobre una *tabula rasa* tal como la literatura procesal insinuaba, sino que gran parte de las nuevas políticas se basan en leyes, organizaciones y clientelas ya existentes, y que mucha de la investiga-

tres tipos de incrementalismo: Incrementalismo I, no reflexivo, reactivo, donde el actor puede funcionar sin el menor entendimiento teórico del sistema en el que interviene. Incrementalismo II, reconoce que se apoya en teorías acerca de cómo se comporta el sistema y se basa mayormente en la experimentación. El incrementalismo III permite no sólo la contrastación de una teoría, sino que toma en cuenta como aspecto fundamental la reversibilidad de las acciones, a fin de que siempre sea posible corregir el rumbo o dar marcha atrás.

ción sobre la elaboración de políticas es en realidad sobre sucesión de políticas (B. D. Hogwood & Peters, 1982).

Estos autores identificaron cuatro dimensiones o tipos ideales de la dinámica de las políticas: a) innovación política (la aplicación de una política nueva), b) mantenimiento (la modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas), c) sucesión (el reemplazo de una política por otra), y d) terminación (la finalización o extinción de una política).

A fin de identificar los tipos ideales de cambio, revisitando la tipología ofrecida por Hogwood y Peters, y en arreglo a las dimensiones teóricas sobre el alcance del cambio (si radical o incremental) y sobre la dinámica del desarrollo del cambio (si evolucionario o revolucionario) según identifica Capano (Capano, 2009b), se propone una reubicación de los cuatro tipos ideales de cambio de las políticas públicas propuestos por Hogwood y Peters (y a los cuales le hemos añadido la opción de estasis o perpetuación).²¹

Toda dinámica de mantenimiento es en realidad la lógica del equilibrio y de los cambios incrementales, y toda referencia al cambio sustantivo tendrá que ver con procesos, bien de innovación o de sucesión de políticas. Ello no implica que puedan darse cambios sustantivos basados en la innovación, como resultados de cambios incrementales continuados en el tiempo, o que en contraposición pueda hablarse de un reemplazo o sucesión de políticas como resultado de cambios incrementales ocurridos en un largo periodo de tiempo, y que desdibuja el diseño original de la política tal como fue concebida.

Tabla 3. Dinámica de las políticas públicas: tipos ideales de cambio

Desarrollo del cambio	
No rompimiento. Patrón cíclico. Continuidad del cambio (evolucionario)	Sí rompimiento. Patrón dialéctico. Discontinuidad del cambio (revolucionario)

²¹ Estos autores también identificaron el llamado ‘proceso de sucesión de las políticas’, distinto acaso del *policy process*, pues a su juicio tanto los procesos de innovación como los de sucesión pueden ser analizados en términos de una serie de etapas: establecimiento de la agenda, la movilización de apoyos políticos para asegurar la aprobación, la implementación, y evaluación (B. D. Hogwood & Peters, 1982).

Alcance del cambio	No cambio	Estasis (<i>perpetuation-status quo</i>)	Terminación (<i>policy termination</i>)
	Cambio incremental	Mantenimiento (<i>policy maintenance</i>)	no aplica
	Cambio sustantivo	Innovación (<i>policy innovation</i>)	Sucesión (<i>policy succession</i>)

Fuente: Elaboración propia, con base en (Capano, 2009b ; B. D. Hogwood & Peters, 1982).

La terminación de una política, aunque implica un rompimiento o cambio sustantivo, se refiere a la desaparición de la política como tal, donde la política no cambia sino que deja de ser.

Bajo el enfoque procesal, se asumió a la política pública misma en cuestión, y su tránsito desde su incubación (génesis), aprobación, adopción e implementación como la unidad de análisis principal. Al dar cuenta las nuevas teorías sobre el proceso de las políticas de que la política pública es algo más que el proceso decisorio y que el instrumento diseñado, y que el desarrollo teórico para el estudio de su proceso exigía la ampliación de la unidad de análisis para explicar lo que ocurre “dentro de la caja negra”, destacando así también la necesidad de analizar y definir: a) el modelo el individuo, b) el papel de las instituciones, los actores y las redes (coaliciones) de actores, c) la acción colectiva, d) las ideas y valores, y e) los factores condicionantes del cambio. Con ello los esfuerzos teóricos emergentes forzaron la modificación (ampliación) de la unidad de análisis, orientado sus esfuerzos no a explicar el proceso y las particularidades de las fases del ciclo, sino a explicar la interacción, la dinámica, la estructura y sus características sistémicas que determinan el desarrollo de las políticas.

Trascendiendo la visión llanamente procesal-sistémica e instrumental en este segundo momento, se orientaron los esfuerzos teóricos en política pública hacia los dominios de políticas (*policy domains*) (Burstein, 1991). Otros términos acuñados por varios autores con el mismo o similar significado son: áreas de políticas (*policy areas*), sectores, subsistemas (*policy subsystems*), áreas temáticas, dimensiones, dominios o redes de asuntos (*issue areas-domains-networks*), triángulos de hierro, subgobiernos.

Previo a la emergencia de la nueva y actual ortodoxia, se desarrollaron dos marcos teóricos alternativos para el estudio del proceso de las políticas. Se trata de dos marcos principales: el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) que surge en 1982 (Ostrom, 2007); y el

marco de corrientes múltiples o ventanas de oportunidad (MS) de 1984 de John Kingdon (Zahariadis, 2007), los cuales formularon explicaciones más bien opuestas sobre el cómo ocurría el cambio de las políticas. El marco IAD se desarrolló gracias al trabajo de las diversas aportaciones del neoinstitucionalismo económico aplicado al estudio de las organizaciones y específicamente, de la gobernanza en la gestión de recursos comunes (*common-pool resources*).

El enfoque MS por su parte, basó su propuesta de enfoque en el modelo de papelera o bote de basura - soluciones en busca de problemas - propuesto por March y Olsen (Cohen et al., 1972) para el análisis organizacional y en la coincidencia temporal de las corrientes (*streams*) asociados a la política pública, al problema y al contexto político, como fundamentales para explicar la emergencia de ventanas de oportunidad que permiten el cambio sustantivo.

Tabla 4. Tipologías de cambio de las políticas de la antigua ortodoxia

Autor(es) - Año (Modelo, teoría o tipología)	Descripción
Lindblom - 1965 (incrementalismo)	El incrementalismo como alternativa para explicar procesos de toma de decisiones (frente a la racionalidad del análisis de políticas tradicional) basado en ajustes partidarios, de naturaleza gradual, y en un modelo del individuo de racionalidad limitada.
Hogwood/ Peters - 1980 (tipos ideales de dinámica política de la ortodoxia antigua basados en el enfoque procesal)	Cuatro tipos ideales de la dinámica política bajo el enfoque procesal: a) innovación política - la aplicación de una política nueva b) mantenimiento; la modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas c) sucesión - el reemplazo de una política por otra, y d) terminación - la finalización de una política
Ostrom et.al - 1982 (marco de análisis y desarrollo institucional IAD)	Tipos de cambio según los niveles de acción: a) operacional b) elección colectiva c) constitucional y d) metaconstitucional
Kingdon - 1984 (corrientes múltiples MS)	No establece una tipología, pero habla de grandes y no esperados cambios, y en contraste, hay ventanas que se abren periódicamente facilitando cambios esperados.

Fuente: Elaboración propia

La ortodoxia neoincremental homeostática

Desde 1988, el desarrollo inicial del marco de coaliciones promotoras (ACF) propuesto por P. Sabatier y H. Jenkins-Smith se derivó de sendas críticas al modelo procesal²² y se identificaron tres tipos distintos de cambio de las políticas, basados en la transformación del sistema de creencias que definen a las políticas públicas. Este modelo tripartita fue retomado - aunque con distinto sustento y marco teórico - por Peter A. Hall (Hall, 1993), quien adaptando las aportaciones de T. Kuhn sobre la historia de las revoluciones científicas, ofreció la identificación de la tipología de los tres órdenes de cambio de las políticas, y asociada a ella, las formas más comunes de cambio, de cambio paradigmático y el aprendizaje. El avance de Hall ha influido en las explicaciones sobre el cambio sustantivo defendido por las teorías sintéticas ahora dominantes, y con ello en el establecimiento del actual paradigma llamado por estos autores “neoincremental homeostático” (Howlett & Cashore, 2009) dentro del cual estamos insertos a la fecha. A juicio de Hall:

(...) la referencia a Kuhn nos permite localizar los distintos tipos de cambio de las políticas vinculados unos con otros. Los cambios de primer y segundo orden pueden ser vistos como casos normales en la hechura de las políticas, como un proceso que ajusta la política sin confrontar los términos subyacentes de un paradigma de política dado, algo así como “la ciencia normal”. El cambio de tercer orden, por el contrario, refleja un proceso muy distinto, marcado por cambios radicales en los términos generales del discurso de la política asociado con un “ajuste paradigmático” (...) el proceso de cambio de las políticas de primer orden se acerca al incrementalismo, la satisfacción (*satisficing*) y la toma de decisiones rutinaria (...) Los cambios de segundo orden y el desarrollo de nuevos instrumentos de la política se mueve un paso adelante en dirección a la acción estratégica (Hall, 1993).

La aportación de Hall ha permitido vincular su tipología con la lógica del equilibrio interrumpido condicionada por una lógica de continuidad y de cambios incrementales como norma, seguida de más raros, grandes y abruptos cambios, y en donde la retroalimentación positiva y negativa permiten un nuevo equilibrio (como un proceso homeostático) cuando un sistema estable ha sido alterado por fuerzas mayormente de índole externo.

²² según las cuales este modelo: a) no puede ser considerado estrictamente como un modelo causal; b) no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas; c) padece de una imprecisión descriptiva; d) sufre de un enfoque legalista, de arriba abajo; y e) subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como una unidad de análisis. (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994 ; Sabatier, 1988, 1991 ; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993)

En el año 1993, con la publicación de los trabajos de Baumgartner y Jones – *Agendas and Instability in American Politics* (Baumgartner & Jones, 1993) - y de Sabatier y Jenkins-Smith – *Policy Change and Learning* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) se realizó el último mayor avance teórico en política pública, marcando con ello una ‘puntuación’ en el pensamiento sobre las políticas públicas (John, 2003). Con la aparición en 1999 del Libro *Theories of Policy Process* editado por Sabatier (Sabatier, 1999b) y su segunda edición (Sabatier, 2007c) se identifican como teorías promisorias, además de los antes señalados, el marco de diseños políticos y construcción social y el enfoque de redes de políticas públicas (incluidos hasta la segunda edición 2007).²³

Tabla 5. Tipologías de cambio de las políticas en la nueva ortodoxia

Autor(es) - Año (Modelo, teoría o tipología)	Descripción
Hall - 1989 (tipología de cambio de las políticas que inicia la nueva ortodoxia)	a) cambios de primer orden - calibraciones en los instrumentos de la política dentro de los confines institucionales e instrumentales b) Los cambios de segundo orden como alteraciones en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados c) los cambios de tercer orden implican ajustes paradigmáticos en el conjunto de los fines abstractos.
Sabatier /Jenkins-Smith – 1988-1993. (marco de coaliciones promotoras ACF)	Grandes cambios (en las creencias profundas) y pequeños (en las creencias secundarias). Cuatro patrones críticos: a) Aprendizaje orientado b) perturbaciones externas c) shocks internos (2005) d) acuerdos negociados (2005)
Baumgartner y Jones – 1993. (teoría del equilibrio interrumpido PE)	Cambios incrementales mayormente, y ocasionalmente grandes y abruptos cambios (o puntuaciones).
Marsh, Rhodes et.al. - (redes de políticas)	Según la naturaleza de la red y la distribución del poder. a) ajustes rápidos (seriales) b) cambios incrementales c) reforzamiento status quo
José Real-Dato – 2009. (mecanismos de estabilidad y cambio MPSC)	a) Incrementales b) por aprendizaje c) grandes cambios por expansión del conflicto d) grandes cambios por impactos exógenos

Fuente: Elaboración propia

²³ En la perspectiva de Sabatier (2007), estos son los principales enfoques teóricos para el estudio de las políticas públicas, siendo estos marcos teóricos (tanto aquellos consolidados como los emergentes) los más promisorios dentro de la literatura.

Aunque fundamentales, estos acercamientos no se tocarán en este trabajo. No obstante en la tabla siguiente se identifican en resumen la aportación de Hall con su tipología de cambio de las políticas, y de cómo el marco ACF y el PE prácticamente constatan el acercamiento de Hall, convirtiendo ésta en la nueva ortodoxia para comprender el cambio de las políticas. También se identifican los caminos o patrones críticos para el cambio de las políticas del marco ACF de Sabatier, la definición del cambio según la teoría del equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones, la tipología de cambio propuesta por el enfoque de redes de política pública, y la tipología de cambios propuesta por el modelo de los mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas (MPSC) detallado adelante.

Posteriormente se hablará de la taxonomía mejorada por Howlett y Howlett et.al respecto de esta nueva ortodoxia, y sus implicaciones para el análisis de diseños políticos y el cambio (pág. 156)

Tendencias de desarrollo teórico en política públicas y sobre el cambio

Esta sección busca ofrecer algunas reflexiones sobre nuevos desarrollos teóricos en políticas públicas, orientados a la identificación de las tendencias recientes en la literatura y que, vinculadas al análisis de la dinámica de las políticas públicas, aportan elementos clave para este esfuerzo de desarrollo teórico, pues estas reflexiones son recuperadas en el marco de la propuesta de enfoque objeto de este documento.

Específicamente se abordarán los avances vinculados a cuatro dimensiones clave:

- Gestión pública, gobernanza y el proceso de las políticas
- Análisis de diseños políticos y cambio en las políticas públicas
- Liderazgo, agencia y el cambio de las políticas públicas
- Más allá de los subsistemas o dominios
- Estrategias narrativas de expansión y contracción de los asuntos públicos

Gestión pública, gobernanza y el proceso de las políticas

Una línea de desarrollo teórico fundamental en los últimos años ha sido la de incorporar variables relevantes de estudio de la gestión pública (*New Public Management*) en el estudio y teorización sobre el *policy process*. Fundamentalmente, aquellos avances destacan la necesi-

dad de revitalizar la investigación y teorización sobre la implementación como fase del proceso de las políticas, o vinculando fuertemente el papel del liderazgo y de los gestores públicos dentro del cambio de las políticas (más allá de los llamados empresarios políticos).

De entre los trabajos más destacables se encuentran sin duda la propuesta de teoría sobre el desempeño del sector público o marco de la lógica de la gobernanza (*Logic Of Governance* LOG), la cual intenta vincular la literatura en gobernanza, gestión pública y los estudios de primera y segunda generación sobre el *policy implementation*. (Lynn & Robichau, 2013 ; Waters Robichau & Lynn Jr., 2009) . Esta teoría postula que la política, la hechura de las políticas públicas, la gestión pública y la prestación de servicios públicos están jerárquicamente vinculados una con otra en la determinación de los resultados e impactos (*policy outputs - policy outcomes*), e identifica en cada nivel las similitudes con los cuatro marcos generales para el estudio del *policy process* (los tres sintéticos y el IAD) (Lynn & Robichau, 2013 ; Waters Robichau & Lynn Jr., 2009). El proceso de las políticas públicas ocurre en el contexto de la gobernanza formalmente expresado en términos de una teoría de desempeño del sector público. En el estudio de la gestión pública bajo la LOG, los autores destacan que los marcos sintéticos no distinguen adecuadamente entre *outputs* y *outcomes*, así como el hecho de que dan un trato impreciso al papel que juegan los sistemas administrativos en la mediación de la relación de la hechura de las políticas con sus consecuencias finales, haciendo que los vínculos entre niveles del proceso de hechura de las políticas y los niveles de gobernanza al interior de los sistemas administrativos no estén claramente definidos.

Análisis de diseños políticos y cambio en las políticas públicas

Los diseños de las políticas públicas - o diseños políticos - (*policy designs*) se constituyen en un componente esencial en la gobernanza contemporánea (Howlett, 2011). En muchos sentidos, este enfoque ha estado fuertemente ligado a la visión instrumental de las políticas públicas (*policy toolkit approach*) y en donde trabajos seminales como el de Hood (C. Hood & Margetts, 2006 ; C. C. Hood, 1983) siguen siendo referencias clave.

Como la teoría de la planeación, la teoría de los diseños políticos tiene su raíz en la tradición racional de los estudios en políticas públicas (Howlett & Rayner, 2013). El campo de estudios de los diseños políticos tuvo su surgimiento y auge en la década de los ochenta y noventa del siglo XX, y se centró fundamentalmente en comprender los diseños políticos como procesos y

como productos del sistema político, como mecanismos y como herramientas. A juicio de Howlett y Lejano, este auge decayó en la pasada década de los noventa dado el reemplazo que en la literatura se dio por el análisis institucional y de los estudios sobre la gobernanza, y donde las narrativas asociadas al tránsito del gobierno a la gobernanza y de la globalización, contribuyeron al decaimiento de los estudios sobre diseños políticos (Howlett & Lejano, 2012).

Como es bien sabido, bajo el prisma de los diseños políticos el objeto de estudio no es tanto el análisis del proceso de las políticas, o el estudio específico de alguna de las fases del mismo, sino el análisis de las herramientas, mecanismos, paquetes de medidas y sus combinaciones específicas (*policy bundles – policy mixes*) que definen la arquitectura de las políticas públicas en sus niveles sustantivo y procedimental (Howlett, 2011). Estudiar diseños políticos implica también analizar cómo esta arquitectura influye sobre el proceso de las políticas, tanto como los efectos de la misma en el subsistema de la política o en el sistema político en su conjunto.

El análisis de las políticas públicas puede devenir de los diseños políticos pues como sabemos, el contenido y los diseños de las políticas públicas, por sí mismo, es una causa importante de la lucha, confrontación y debate políticos. Los diseños dan cuenta y configuran una relación de poder específica (pues con su definición se distribuyen recursos económicos y de poder, se definen problemas y posturas para afrontarlos, se seleccionan vías de atención y se asignan cargas y beneficios). Así pues, los diseños influyen de forma determinante en las arenas políticas, en la lucha política (T. Lowi, 1972 ; T. J. Lowi, 1996 ; A. L. Schneider & Ingram, 1997), y consecuentemente, en la dinámica las políticas públicas. Los actores políticos pues son influidos no sólo por la dimensión institucional o la agencia, sino también por las arenas políticas configuradas por los diseños potenciales o existentes, alterando expectativas y estrategias, e influyendo al mismo tiempo en la constitución de nuevos diseños o en su transformación. Por ello, los diseños importan en la explicación del cambio de las políticas públicas.

En contraposición con algunos autores que dan prevalencia al contexto, incertidumbre y complejidad institucional y/o de acción conjunta, y que podrían asumir a los diseños políticos como el producto más bien azaroso, o el resultado no intencionado del choque de fuerzas políticas, accidentes, contingencias o procesos irracionales, o el resultado de cambios en los acuerdos de gobernanza, Howlett señala que los diseños políticos son el resultado de “...el esfuerzo más o menos sistemático de desarrollar políticas eficientes y eficaces mediante la aplicación

de conocimiento sobre los medios, obtenido gracias a la experiencia y la razón, hacia la adopción y desarrollo de cursos de acción que buscan el éxito en la atención a los fines perseguidos al interior de contextos políticos específicos” (Howlett, 2011) .

Estudiar el cambio de las políticas públicas bajo el enfoque de los diseños políticos no es una empresa inmune a la orientación contextual advertida desde su origen para este campo de estudios (Torgerson, 1985)²⁴. Como todo diseño, podría afirmarse que los mejores diseños políticos son aquellos que efectivamente generan procesos y resultados que son más consistentes con su entorno. Esta máxima podría por supuesto aplicarse al análisis del cambio de las políticas públicas. Ante la presunción de que explicar exclusivamente procesos de cambio basados en las elecciones institucionales escogidas y en el enfoque de gobernanza, Howlett y Lejano destacan que “en la literatura actual, las redes y las instituciones participativas se han convertido en panaceas universales, olvidando el alto carácter contextual de las redes y la participación y olvidando que estos mismos son, de hecho, instrumentos contingentes de los diseños políticos” y en donde también se ha asumido inadecuadamente el carácter periférico o accesorio de la agencia como variable explicativa clave, pues las políticas públicas no se diseñan por sí solas (Howlett & Lejano, 2012) y en donde, en caso de ocurrir, “alguien” tiene que liderar procesos de cambio (véase también Capano, 2009a ; Siefert, 2012).

Liderazgo, agencia y el cambio de las políticas públicas

Otros trabajos destacan el papel del liderazgo y la agencia como problemas teórico y empíricos para explicar el cambio de las políticas. Respecto del Liderazgo, Capano señala que en ciencia política, el papel de la agencia en el cambio de las políticas/de políticas es entendido como el papel de los líderes políticos o empresarios de políticas, donde el cambio necesita ser liderado, y que el liderazgo es un motor causal fundamental para el cambio de las políticas (Capano, 2009a). A juicio del autor:

²⁴ Bajo el carácter contextual y la contingencia en los estudios en políticas públicas se han construido algunas de las principales críticas respecto de este acercamiento. Al respecto, Howlett y Rayner destacan que “Es precisamente este alto nivel de contingencia el que ha propiciado que los críticos de este enfoque sugieran que las políticas públicas no pueden diseñarse, al menos como podría hacerse con una casa o una pieza de cerámica, como un producto sistemático, elaborado y puesto en escena consientemente por uno o más diseñadores.” (Howlett & Rayner, 2013)

- el cambio de las políticas y de políticas es sustancialmente impredecible en términos de su contenido, alcance, velocidad y efectividad;
- la dinámica política y los procesos políticos involucran sistemas complejos;
- los investigadores no pueden mirar efectos causales netos, sino causas combinadas;
- la dimensión temporal es fundamental para estudiar el cambio; y
- que el cambio surge y se desarrolla porque nuevas soluciones son vislumbradas, exploradas, explotadas, diseñadas, imaginadas y perseguidas por individuos o grupos: el proceso de cambio necesita ser liderado por alguien (Capano, 2009a).

El autor distingue entre liderazgo y la labor emprendedora, ya que la primera poca atención ha tenido en las teorías en políticas públicas, mientras la segunda sí que ha contado con más atención. Además destaca que la labor emprendedora es una forma de liderazgo y que líder cuenta con instrumentos de control que el emprendedor puede no tener. En su propuesta destaca que el liderazgo puede (y debería) analizarse no como un cometido individual sino como una empresa colectiva, ya que muchos de los recursos que manejan los líderes son comunes a una organización, y no son exclusivos del mismo, destacando que en el fondo, el principal objetivo del liderazgo es la construcción de consensos.

Respecto de la capacidad emprendedora, autores como Mintrom Vergari et al. (Mintrom & Norman, 2009 ; M. Schneider et al., 1995) han destacado el rol de los actores políticos como facilitadores del cambio. Vinculado al análisis de los marcos teóricos sobre el cambio, trabajos posteriores buscan el desarrollo de una teoría complementaria o contingente a las teorías sintéticas predominantes para explicar el cambio de las políticas públicas, basada en el emprendimiento de las políticas (*policy entrepreneurship*) como medio para explicar el papel de la agencia. No obstante destacan de alguna medida la acción emprendedora de actores políticos, la fuente principal de explicación para el cambio de las políticas públicas en los marcos sintéticos ACF, PE y MS se encuentra mayormente en factores exógenos y no en el comportamiento de agentes (Siefert, 2012). Ello hace necesario el desarrollo teórico orientado específicamente a explicar el papel de la agencia en la dinámica de las políticas públicas.

Muy vinculados, otros trabajos relevantes son los que tratan del papel que juegan los gestores públicos dentro del proceso de las políticas, como promotores de la calidad en la gestión, la creación de redes profesionales (*networking*) y en la evaluación del desempeño (Hicklin & Godwin, 2009).

Más allá de los subsistemas o dominios

Las teorías sobre el proceso de las políticas públicas no han abordado con la necesaria profundidad el problema derivado de la explicación de fenómenos o asuntos (*issues*) cada vez más complejos, interdependientes, transversales, multisectoriales (de escala global tal vez) que han permitido el desarrollo de enfoques de gobernanza y exigido en los estudios en políticas públicas una mayor atención sobre los límites del subsistema de la política como la unidad de análisis tradicional en este campo.

Aunque en los últimos años se ha avanzado en los estudios y propuestas teóricas sobre la relación entre el régimen político, los regímenes de política pública (*policy regimes*) y las políticas públicas, el camino ha sido apenas abierto. Desde las teorías sobre el proceso de las políticas, las motivaciones que le han dado origen tienen más que ver con la necesaria mejora de la unidad de análisis para el estudio de las políticas públicas (Jochim & May, 2009 ; Orr, 2006 ; Wilson, 2000, 2006), y donde muchas vetas teóricas todavía están por explorar.

Desde los primeros enfoques basados en la heurística procesal, pasando por la primera y segunda generaciones en los estudios de implementación de las políticas, la unidad de análisis era en sí misma la política pública en cuestión, y el tránsito de la misma desde su incubación (génesis), aprobación, adopción e implementación. Es el estudio del instrumento y su proceso, donde el sistema político y su régimen eran el gran escenario o el entorno (caja negra tal vez) donde el ciclo de las políticas transitaba.

Al ser consientes que la política pública es más que el instrumento o herramientas formalmente establecidas y que el desarrollo teórico para el estudio de su proceso, exigía la ampliación del objeto para tomar en cuenta el modelo el individuo, el papel de las instituciones, el papel de la agencia, los actores y redes (coaliciones) de actores, el papel de la acción colectiva, el papel de las ideas, los valores y los factores condicionantes del cambio.

Algunos esfuerzos teóricos y empíricos forzaron la ampliación de la unidad de análisis, pues no crucial el análisis del instrumento en exclusiva, ni del proceso, sino el estudio del instrumento y de todo lo que lo genera y le da vida, que lo conforma e influye en su génesis, ciclo vital y cambio. Es el estudio del instrumento y de su contexto (como determinante del instrumento) y del proceso resultante. Estos desarrollos concibieron a la unidad de análisis desde varias perspectivas y acuñando varias definiciones y con varios énfasis. En su conjunto con

este segundo momento se desarrolló la literatura en política pública trascendiendo la visión llanamente sistémica, procesal e instrumental hacia los dominios políticos (*policy domains*), entendidos como los componentes o elementos del sistema político organizados sobre los asuntos públicos sustantivos (*issues*) (Burstein, 1991). Otros términos acuñados por varios autores con el mismo o similar significado son: áreas políticas (*policy areas*), sectores, subsistemas (*policy subsystem*), dimensiones, dominio de asuntos (*issue domains*), triángulos de hierro, subgobiernos o programas.

Dentro de los marcos generales más importantes aquí identificados para el estudio del proceso de las políticas, sólo dos explícitamente definen una unidad de análisis: el IAD la define como las arenas de acción (*action arenas*) determinadas por las condiciones materiales y físicas, los atributos de la comunidad y las reglas en uso; y el ACF como el subsistema de la política (*policy subsystem*) condicionado por los parámetros relativamente estables del sistema, por los eventos externos y por las estructuras de oportunidad de largo plazo de las coaliciones (esta última según la última revisión al ACF de 2005)(Sabatier & Weible, 2007). En ambos casos la unidad de análisis es bastante flexible como para limitarla o ampliarla en función de la política pública a estudiar (Schlager, 1999, 2007), y tal flexibilidad también permite su uso por parte de otras teorías (por ejemplo, la teoría del equilibrio interrumpido PE y la de las corrientes múltiples MS puede usar como de hecho lo hacen el subsistema de la política del ACF) (Real-Dato, 2009b).

Ante esta situación, el estudio del cambio de las políticas ha puesto en el debate teórico la pertinencia del cambio en la unidad de análisis principal, para pasar del subsistema de políticas a los regímenes de políticas públicas. Los argumentos que orientan este debate son que los muchos problemas públicos y soluciones que trascienden a múltiples áreas de asuntos.

Desde el campo de las relaciones internacionales, Krasner define a los regímenes como un conjunto de principios explícitos, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones sobre los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales (...) Los principios son creencias de hecho y causación. Las normas son prescripciones específicas o proscripciones para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para alcanzar e implementar la acción colectiva (véase Krasner, 1983 ; Orr, 2006).

El énfasis en la elaboración de las políticas al interior de un subsistema reduce la consideración de las actividades realizadas en subsistemas relacionados, donde la consideración de los problemas asociados con la gobernación más allá de los límites de los subsistemas requiere de una nueva unidad de análisis y de una nueva base conceptual (Jochim & May, 2009).

Sobre esta particular discusión, Ashley Jochim propone el siguiente cuadro comparativo:

Tabla 6. Subsistemas y regímenes de políticas públicas

	Subsistemas	Regímenes de políticas
Conceptualización	Áreas institucionalizadas de elaboración de políticas	Acuerdos de gobernanza entre múltiples subsistemas
Relevancia	Distintas áreas de asuntos que cuentan con patrones de elaboración de políticas	Problemas complejos que recorren distintos subsistemas y niveles de gobierno
Dinámica	Proveen estabilidad y generalmente refuerzan el status quo limitando disrupciones	Unificación de elementos de los subsistemas para trabajar en la búsqueda de fines similares
Límites	Áreas de asuntos sin públicos formados o patrones institucionalizados de elaboración de políticas	Regímenes anémicos que fracasan en remontar la inercia de subsistemas de políticas relevantes
Conceptos relacionados	Coaliciones promotoras, triángulos de hierro, comunidades de políticas, dominios políticos, monopolios de políticas, redes de políticas, subgobiernos	Regímenes internacionales, regímenes de implementación, regímenes políticos, regímenes regulatorios, regímenes urbanos.

Fuente: (Jochim & May, 2009). Traducción propia.

En este sentido, los regímenes de política pública (*policy regimes*) son acuerdos de gobierno o de poder contruidos para coordinar expectativas de los actores y organizar aspectos de la acción colectiva. Se organizan alrededor de una o varias áreas de asuntos o dominios, tienen una dimensión organizacional (intra, inter, y extraorganizacional) identificable, con procedimientos estructurados para la toma de decisiones aceptados por los actores políticos; y cuentan con principios, normas y creencias compartidas (Jochim & May, 2009 ; Wilson, 2000).

Los regímenes de política pública pueden entenderse como acuerdos de gobernanza (*governance arrangements*) que fuerza a los actores en los distintos subsistemas a actuar más o menos en concordancia ante la búsqueda de fines similares (Jochim & May, 2009). Los regímenes son efectivos en el grado en que sus miembros se acatan a las normas y reglas. Los regímenes son de mucha importancia cuando los participantes favorecen una solución cooperativa

a un problema o asunto público de interés común, y de muy poca importancia cuando existe un conflicto fundamental y muy poco interés en una resolución cooperativa (Orr, 2006).

Estrategias narrativas de expansión y contracción de los asuntos públicos

En 2007, Mark Mcbeth et. al (Mcbeth, Shanahan, Arnell, & Hathaway, 2007) desarrollaron un trabajo para integrar, desde la teoría y el análisis empírico, corrientes disciplinarias tan dispares como el constructivismo aplicado al análisis de políticas públicas, y aquellas teorías "neopositivistas" más conocidas sobre el proceso de las políticas públicas, sintéticas, que explican el cambio de las políticas desde su particular enfoque.

Su aportación más allá de tan atinado y prometedor logro de intersección teórica (de suyo difícil por lo que a tradiciones disciplinarias se refiere), es que proponen en una síntesis teórica excepcional que los actores políticos dentro del proceso de las políticas actúan mediante estrategias narrativas cuya finalidad es amasar poder, mejora posiciones, consolidarse o reducir la incertidumbre, mediante la expansión o contención de los asuntos públicos (las llamadas *political narrative strategies*). Debido a que el lenguaje construye realidades, y que los actores políticos usan el mismo para definir sus tácticas, definir sus ideas y promover sus intereses, el estudio del cambio de las políticas puede enfocarse en "tácticas empleadas por los promotores de las políticas (*policy advocates*)".

Así pues identifican 5 tipos de estrategias de expansión y contracción de asuntos públicos, identificables mediante el análisis de narrativas (*narrative policy analysis*)

- Identificación de ganadores y perdedores: Como parte de la expansión o contracción de asuntos públicos, los grupos políticos buscarán la identificación de ganadores y perdedores como resultado de la aplicación de las políticas. Los actores que se consideran ganadores (miembros de la coalición política mayoritaria que controla o tiene acceso a los recursos de poder y de toma de decisiones), buscarán la contención del asunto público, identificando más actores ganadores, intentando así demostrar que el status quo es preferible al cambio y que no es necesario el cambio, intentando así reforzar el monopolio de las política y la estabilidad. Por su parte, los actores que se consideran perdedores (miembros de la coalición política minoritaria, que no controla ni tiene acceso a los recursos de poder y del proceso de toma de decisiones de la polí-

tica) buscará la expansión del asunto público mediante la identificación de perdedores, con la finalidad de movilizar una oposición y cambiar el status quo;

- Construcción de beneficios y costos: Los actores considerados ganadores, intentarán contener el asunto público y construir narrativas a fin de demostrar que los beneficios son distribuidos y que las cargas o costos se localizan o imponen a unos pocos. Por su parte, los actores que se consideran perdedores intentarán expandir el asunto público e identificar más grupos, colectivos o destinatarios perdedores, para demostrar que es necesario el cambio por la inadecuada distribución de cargas (en muchos) y beneficios (en pocos);
- Uso de símbolos aglutinadores: Dado que la representación simbólica es "la esencia de la definición de problemas en política", los grupos políticos tanto ganadores como perdedores intentarán usar símbolos y palabras fácilmente recordables para definir el asunto público, caracterizar (ridiculizar) a oponentes. Más que los ganadores, son los grupos políticos perdedores los que cuentan con más incentivos para usar estas narrativas, a fin de usarlas contra el grupo político ganador. Una vez más la finalidad es mover masas disconformes y expandir el conflicto;
- Las "sustituciones de políticas" (*policy surrogates*): Los grupos perdedores intentarán enredar las políticas en otras políticas, a fin de intentar expandir el asunto público y captar adeptos mediante argumentos y debates cargados y emotivos y con ello movilizar a la oposición; y
- Certidumbre y desacuerdo científico: Desde el análisis de políticas públicas, así como desde la ciencia, los argumentos científicos a favor o en contra de una política, o definitorios de problemas públicos, juega un papel determinante en la construcción de narrativas. Los grupos políticos ganadores intentarán contener el asunto público con la evidencia científica disponible, sobre la definición del problema público y sobre los resultados de las políticas implementadas. Por su parte, los grupos perdedores intentarán usar este mismo tipo de información relevante (*policy relevant information*) para cuestionar la visión imperante, cambiar el statu quo y las bases fundacionales de la política. Los grupos ganadores intentarán evitar cuestiones normativas o valorativas, y centrarse en las definiciones de certidumbre científica (neutrales si cabe) sobre el problema público, evitando así controversia. Los grupos perdedores intentarán rebatir estas definiciones para mantener viva la deliberación.

2. Discusión sobre las estrategias en el desarrollo teórico en política pública

Dado que el objetivo clave de este documento es proponer un enfoque alternativo para estudiar la estabilidad y el cambio, parece razonable preguntarse: ¿Cómo realizar el trabajo de desarrollo teórico en política pública? ¿Qué estrategias seguir? ¿Qué se debe tomar en cuenta? En este apartado, nuestra tarea se enfoca a enunciar las alternativas y estrategias propuestas para llevar a cabo las tareas de desarrollo teórico en el campo, con el fin de identificar las distintas motivaciones, estrategias y productos en el desarrollo teórico, que nos permitan como primer acercamiento, argumentar y sustentar las bases de nuestra propuesta de enfoque objeto de este documento.

Así pues, podemos identificar dos tareas íntimamente vinculadas: el uso sistemático de la teoría en estudios de caso, y la confrontación (y adaptación) de la teoría, sea a través de la evidencia proporcionada por estudios de caso o por la confrontación teórica misma. Los autores que pese a distintas posturas, han tocado (y propuesto) las tareas o estrategias para apoyar las labores de desarrollo teórico son K. Q. Hill (1997) y P. Sabatier (1999).²⁵

El desacuerdo entre Hill y Sabatier sobre cómo orientar las labores de desarrollo teórico en política pública se puede entender por la elaboración y defensa de diagnósticos diferentes relacionadas con el nivel y características de progreso teórico en el campo. Así pues, cuatro son las razones por las que K. Q. Hill (Hill, 1997) indicó que el progreso en la teoría sobre el proceso de las políticas públicas ha sido limitado, razones que en la práctica están fuertemente vinculadas²⁶, a saber:

- a) Muchos investigadores en política pública no están interesados por la teoría: la gran cantidad de estudios de caso realizados sin anclaje teórico es una clara evidencia de tal afirmación. De la misma forma, podríamos advertir que el enfoque procesal ofre-

²⁵ Para el análisis de políticas (*policy analysis*), autores como Y. Dror ofrecieron años antes lineamientos teóricos y conceptuales de desarrollo (*advanced policy sciences*) [Dror, 1994 #11272].

²⁶ Como advertencia se destaca que en estos incisos se ofrecen los enunciados citados por los autores Hill y Sabatier. Su desarrollo no obstante son argumentos del autor en cuestión, y que son aquí profundizadas con otros aportes y reflexiones. Por ello, las desviaciones posibles en el alcance e interpretación son responsabilidad del autor de este documento.

ce por sí mismo una tipología capaz de articular (identificar) espacio temporalmente procesos y estructuras en el estudio de cualquier política pública, sin precisar por ello sustentos teóricos adicionales (alternativos) o más sofisticados en la realización de estudios de caso. La perspectiva procesal proporciona un lenguaje general marco, que al mismo tiempo que ha permitido una importante difusión y crecimiento de la disciplina y su estudio, también ha condicionado enormemente los progresos teóricos de este campo. Estos dos elementos sin duda ofrecen razones suficientes para comprender el desinterés teórico percibido por los estudiosos del campo durante mucho tiempo, y de comprender el por qué la persistencia del enfoque procesal (como perspectiva dominante) significó durante mucho tiempo un lastre o velo para el avance teórico en el estudio del proceso de las políticas.

- b) Una gran cantidad de académicos en el campo sospechan consciente o inconscientemente que el proceso de las políticas públicas es demasiado complejo para sucumbir en “explicaciones generalizables”: El carácter contextual en los estudios de política pública - véase Torgerson (Torgerson, 1985) como base fundamental de la propuesta lasswelliana, hace ciertamente difícil (acaso arriesgada) la realización de explicaciones generalizables (es decir, la creación de enunciados de índole teórico respecto del proceso de las políticas), y su prueba siempre estaría necesariamente sujeta a la confrontación de dichas generalizaciones mediante la réplica, o a su contestación en relación con las bases teóricas usadas, la articulación de la mismas, y los posibles vacíos que en las explicaciones generalizables se encuentren.
- c) Los académicos (entre los cuales se incluye el mismo K. Q. Hill) son muy propensos a las modas teóricas aplicables al estudio de las políticas públicas: La generación de nuevas perspectivas para explicar aspectos fundamentales del proceso de las políticas infunden en la comunidad académica “modas” que limitan el desarrollo teórico, ya que con la generación de perspectivas novedosas (tal vez más cautivadoras y atractivas en principio) se tiende a dar preponderancia al uso de las mismas, dejando en segundo plano las tareas de confrontación teórica en política pública de teorías o marcos previos, sea entre aportaciones provenientes de dentro del campo o fuera de él, y concretamente, entre teorías que podrían asumirse como rivales.²⁷

²⁷ Trasladando este fenómeno a otro campo, en el estudio de la administración pública y de la teoría de la administración pública, el enfoque de políticas públicas (fuertemente dominado por la tradición procesal-sistémica)

- d) Existe “timidez teórica”, que podría entenderse como un estado en el cual los estudiosos, mediante sus estrategias de investigación, demuestran una falta de deseo por generar argumentos teóricos acerca de algún aspecto del proceso político al realizar estudios de caso: En palabras de este autor, “... la gran mayoría de aquellos que realizamos trabajo empírico de algún tipo somos bastante tímidos en la articulación y comprobación de teorías generalizables más incluyentes”. De la misma forma, esta timidez teórica se demuestra ante el poco deseo de explorar la relevancia empírica a través de la contrastación de modelos teóricos deductivos.

Por tanto, el desinterés por la teoría, la complejidad del objeto de estudio como elemento que facilite la articulación de explicaciones generalizables y su prueba, la propensión a las modas y la llamada timidez teórica, se convierten a juicio del autor en escollos que limitan las labores de desarrollo teórico. Dado el diagnóstico, K. Q. Hill resume seis estrategias “no originales” para avanzar en las labores de desarrollo teórico en el campo, a saber:

- una mayor replicación de los estudios en política pública
- más análisis comparativo
- una mayor y más ambiciosa investigación en estudios de caso
- un uso más ambicioso de la investigación en estudios de caso
- mayor compromiso con una “investigación programática”
- una mayor y deliberada atención hacia los requisitos de la inferencia causal

En resumen, la propuesta (y apuesta) de K. Q. Hill descansa en una estrategia integral que permita un esfuerzo sistemático de pruebas y réplicas, a través de estudios de caso o labores de análisis comparativos, enfatizando por un lado la necesaria acumulación de estudios de caso vinculados teóricamente y por otro la confrontación de teorías mediante el análisis comparativo.

representó una moda importante en América Latina durante la década de los ochenta (y mucho antes en Norteamérica). Al mismo tiempo, la emergencia del enfoque del *public management* capturó desde principios de los noventa la atención de muchos teóricos en ciencia política y administración pública antaño preocupados por el *policy process*, desviando con ello la atención teórica en detrimento del desarrollo de nuevos y más refinados enfoques teóricos en política pública.

Por su parte, P. Sabatier elaboró un diagnóstico distinto, más optimista que el de K. Q. Hill con respecto a los avances logrados en la teoría. A su juicio, sólo algunos de los marcos y teorías sobre el proceso de las políticas públicas de aquellos seleccionados e incluidos en su libro *Theories of the Policy Process* los considera prometedores, pero necesitan en su perspectiva desarrollarse en marcos teóricos generales lógicamente más coherentes y “densos”, y eventualmente, convertirse en teorías completamente desarrolladas (argumento que postula en 1999 y que con algunas variaciones de criterio repite en 2007). Con base en las experiencias de aquellos dos marcos generales más desarrollados (el de la elección racional institucional y el esquema de coaliciones promotoras, pero fundamentalmente con base en su experiencia propia en el desarrollo del enfoque de coaliciones promotoras), distingue algunas estrategias (o lineamientos) que a modo de conclusiones preliminares propone con el fin de impulsar el desarrollo teórico en el campo de estudio de las políticas públicas, concretamente, sobre el estudio del proceso de las políticas públicas.

Conviene aquí enumerar los lineamientos propuestos por este autor y describir sus elementos básicos (Sabatier, 1999b, 2007c), pues serán retomados a manera de *checklist* en el capítulo IV (véase pág. 245).

- a) Ser lo suficientemente claro para comprobar que se está equivocado: este lineamiento se basa en el hecho de que aprendemos de los errores, y se aplica tanto a conceptos (categorías de análisis) como a hipótesis (es decir, la identificación de relaciones causales). Los conceptos y proposiciones vagos o poco especificados no pueden ser refutados o falseados (es decir, probar que son equivocados). Las hipótesis claras y explícitas no sólo permiten su comprobación y confrontación, sino que atraen la atención y revisión de los estudiosos.
- b) Elaborar los conceptos del enfoque o la teoría lo más abstractos posible: entre más abstractos sean los conceptos acuñados, mayor será el nivel de refinamiento de la teoría, y mayor el alcance del marco teórico en cuestión.
- c) Pensar procesos causales: pensar procesos bajo una lógica de causalidad permite el tránsito de los marcos generales hacia un grado de mayor interconexión teórica.
- d) Desarrollar un modelo coherente del individuo: debido a que la hechura de las políticas es realizado fundamentalmente por seres humanos, es extraordinariamente difícil desarrollar y dar entendimiento a un proceso en donde el eje del mismo es una “caja

negra”. El modelo del individuo ha demostrado ser un eje fundamental de desarrollo de toda teoría sobre el proceso de las políticas públicas.

- e) Trabajar en inconsistencias internas y en interconexiones: esta es una tarea que permite desarrollarse a los marcos analíticos más modestos y convertirse en marco más densos y consistentes, que generalmente incluye el trabajo empírico que identifica inconsistencias o anomalías, y razonamiento lógico sobre cómo resolverlas.
- f) Desarrollar un programa de largo plazo que involucre tanto trabajos de elaboración teórica como de comprobación empírica con una red de académicos: Elaboración teórica y trabajo empírico van de la mano. Su generación depende de una estrategia que cubra ambas dimensiones de desarrollo teórico con el apoyo y participación de muchos estudiosos dispuestos (y capacitados) para realizar dicha labor. La red de académicos así conformada es capaz de ofrecer una gran cantidad de productos de investigación y apoyo a la misma en las tareas de contrastación del marco analítico o teoría, así como en las labores propias de mejoramiento a la teoría.
- g) Si es posible, hacer uso de múltiples teorías: el reconocimiento de la necesaria integración de múltiples teorías y su uso permite el mejoramiento de marcos analíticos y enfoques teóricos. La aplicación de diversas teóricas en trabajo empírico ofrece explicaciones más completas, y sobre todo, permite en las labores de refinamiento la identificación de fortalezas y debilidades del enfoque teórico que se pretende mejorar. (Sabatier, 1999a, 2007a)

Los lineamientos propuestos por Sabatier se centran pues en el desarrollo teórico como alternativa inmejorable para el progreso de este campo de estudios. Su énfasis en la necesaria revisión de las teorías existentes es una constante, tanto como de lograr ser lo más diverso teóricamente y ser lo más científicamente posible (en perspectiva neopositivista) al momento de realizar labores de confección o mejora teóricas. Su preocupación también está en el desarrollo de estrategias de investigación programada mediante una red de especialistas, que permita la réplica y la revisión constante de los marcos analíticos y teorías emergentes generadas hasta ahora (es decir, apuesta por la creación y mantenimiento de los llamados programas de investigación).

Puede decirse que sólo aquellos marcos teóricos que han contado con respaldo institucional y de un grupo de trabajo permanente han podido generar estrategias de desarrollo teórico sis-

temático y continuado, es decir, convertirse en lo que se conoce como ‘programas de investigación activos’. Sin duda, el ejemplo más evidente es del marco IAD. No obstante, y como se ha demostrado en la experiencia de desarrollo de P. Sabatier y otros, el desarrollo teórico del ACF también ha podido darse a través de la aplicación de este enfoque de forma espontánea y no programada por académicos, sin ningún tipo de filiación institucional que una a dicho colectivo académico. El ACF ha sido usado y revisado por muchos estudiosos y por voluntad propia en varias latitudes del globo, mejorando con ello sus premisas, lo cual ha impactado positivamente en su desarrollo y ha impuesto al mismo tiempo nuevos retos.

De esta forma, la experiencia de desarrollo teórico en política pública evidencia una multiplicidad en las motivaciones que les dieron origen, así como el hecho de que pueden ser muchos los aspectos (énfasis) críticos a ser tomados en cuenta al momento de realizar labores de confección teórica. La identificación de vacíos en la literatura o en la teoría misma ofrecen un punto de partida privilegiado como estrategia para la generación de nuevos enfoques (tal y como lo demostraron sus autores con la generación de los modelos de innovación y difusión o de la teoría PE).

Independientemente de la discusión aquí abordada sobre cómo realizar las tareas de desarrollo teórico (como ejercicio de mejora y/o adaptación), es cierto que su realización implica una gran variedad de tareas y estrategias de suyo complejas, y que tienen mucho que ver con tomar decisiones epistemológicas, teóricas y metodológicas importantes (Capano, 2009b ; Capano & Howlett, 2009a). El desarrollo de esta propuesta de enfoque no es la excepción, y serán abordadas en el Capítulo IV (pág. 235 y ss.) con más detalle.

3. Recapitulación: convergencias y disparidades en desarrollo teórico

Con la aparición (y su progresiva consolidación) en las agendas de investigación del marco de análisis y desarrollo institucional IAD (Kiser & Ostrom, 1982 ; Ostrom, 1990a, 1999, 2007) y de los tres enfoques sintéticos (John, 1998, 2003) para el estudio del proceso de las políticas públicas – marco de coaliciones promotoras ACF (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994 ; Sabatier, 1988, 1991 ; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 ; Sabatier & Weible, 2007), la teoría del equilibrio interrumpido PE (Baumgartner & Jones, 1991, 1993 ; True et al., 1999, 2007) y el marco de corrientes múltiples MS (Kingdon, 1984 ; Zahariadis, 1999, 2007) como alternativas teóricas aceptadas y difundidas, se reconoce por un lado un fenómeno de importante desarrollo y proliferación teóricas (Meier, 2009 ; Sabatier, 2007a, 2007c) y por otro un avance teórico en política pública inacabado (Capano & Howlett, 2009a). En este contexto, los marcos alternativos para el estudio de las políticas como el análisis de redes o el enfoque de construcción social han jugado un papel de sanos contribuyentes, complementando las labores de los marcos sintéticos, y ofreciendo pistas de interconexiones teóricas ahí donde ha sido posible identificar nexos potenciales.

Muy vinculados, los avances teóricos específicos para explicar el cambio de las políticas no hablan de lo mismo cuando se habla de políticas públicas ni hablan de lo mismo cuando se habla del cambio. Diferentes acercamientos se centran en diferentes dimensiones del proceso de cambio, y se han orientado a la creación de modelos para el análisis del cambio de las políticas cuyas raíces descansan fundamentalmente en los marcos sintéticos ACF, PE, MS y el IAD, en claros intentos de síntesis teórica – como el modelo de mecanismos de estabilidad y cambio MPSC (Real-Dato, 2009a) o el modelo del régimen de política pública (Wilson, 2000) dan cuenta, este último también influido por la literatura en relaciones internacionales.

Otros trabajos por su parte buscan explicar la dinámica política desde enfoques racionales, identificando el papel de los actores con poder de veto (Tsebelis, 1995), o bien realizar labores más propias de interconexión teórica, al vincular por ejemplo las narrativas políticas con el cambio de las políticas (Mcbeth et al., 2007), o al analizar el papel del liderazgo (Capano, 2009a), el problema de los valores en conflicto (Stewart, 2006) o de la capacidad emprendedora (Mintrom & Norman, 2009) como variables fundamentales para explicar el cambio de las políticas.

Pareciera que el futuro de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas (y específicamente, para el estudio del cambio de las políticas públicas) es la síntesis. Los modelos sintéticos aglutinan la bibliografía, permiten el diálogo teórico, y llegan incluso a permitir la interconexión entre corrientes epistemológicas. Nuevos y específicos acercamientos del cambio de las políticas buscan también sintetizar esta literatura. No es casual que dos de los modelos recientes para explicar el cambio de las políticas (el modelo de regímenes de política pública y el MPSC) sean producto de una síntesis en el uso de las teorías ACF y PE (también sintéticas para el estudio del proceso de las políticas). La propuesta de teoría evolucionista de Peter John para el estudio de las políticas públicas también hace uso de las tesis evolucionistas insertas dentro de las citadas teorías, a fin de destacar y rescatar el pensamiento evolucionista en la conformación de una teoría general (sintética) del cambio de las políticas.

Convergencias entre los enfoques teóricos sobre la dinámica de las políticas

En todo caso, la convergencia entre teorías y modelos sintéticos para explicar el cambio son varias, y son detalladas a continuación:

- a) La explicación del cambio basado en la ortodoxia neoincremental homeostática: Al explicar el cambio, se asume como un punto de partida válido la hipótesis general del equilibrio interrumpido (Baumgartner & Jones, 1993), es decir, que las políticas son estables y tienden a los cambios incrementales por norma, y que ocasionalmente existen cambios de gran escala o puntuaciones. La llamada nueva ortodoxia en el estudio de la dinámica política (Howlett & Cashore, 2007, 2009) se acoge y fortalece con el desarrollo de los marcos sintéticos, y está caracterizada por: 1) la expectativa de un conjunto típico de procesos de estabilidad – la institucionalización por dependencia del trayecto (*path dependency*); 2) la expectativa de un patrón típico de cambio de las políticas - equilibrio interrumpido, resultado del quebranto del monopolio de la política o del sistema de creencias subyacente en el subsistema; y 3) una explicación típica de por qué ocurre el cambio (la alteración en las creencias y en la composición del subsistema usualmente debido a algún tipo de perturbación, mayormente externa o societal).
- b) El tiempo: En los modelos y teorías sintéticos, el cambio de las políticas es entendido como un resultado de procesos sociales y políticos que operan en el tiempo, pero el énfasis de los modelos y marcos teóricos sobre el cambio de las políticas siempre está

siempre sobre el proceso. El tiempo es un “vehículo no problemático” a través del cual los procesos pasan. Este abordaje implícito y común dentro de los acercamientos (ne-o)positivistas en el estudio del cambio se le conoce como “la realidad lineal general” - *general lineal reality* (Rayner, 2009) (Abbott, 1988), y donde los periodos de tiempo son escogidos para el análisis bajo consideraciones prácticas (sobre todo disponibilidad de la información o el deseo de contar con un modelo parsimonioso de aplicación general), negando u obviando que *la secuencia importa* (Pierson, 2000) y que el tiempo no es un medio libre de fricciones mediante el cual todos los procesos importantes pasan, sino un factor explicativo significativo, y que por mérito propio es necesario para explicar el cambio (Rayner, 2009).

- c) El modelo del individuo: Se asume que el modelo del individuo es una elemento clave en el desarrollo teórico y se acoge en los enfoque sintéticos con preferencia al modelo del individuo el de la racionalidad limitada, con limitaciones no sólo temporales y cognitivas, sino también en su capacidad de procesamiento de información. Con algunas variaciones este es el caso de los enfoques IAD, PE, ACF y el enfoque de redes políticas. En concordancia con la teoría PE y POA, posteriores mejoras en el enfoque MS han destacado y acogido este modelo del individuo.
- d) Ideas: Dan un papel importante o preponderante a las ideas (los paradigmas de políticas, los sistemas de creencias, las *policy images*) y a la exitosa difusión de las mismas como medio para explicar la modificación de las expectativas de los actores políticos o miembros de coaliciones, así como en la promoción del cambio. Este es el caso del enfoque PE, ACF y MS.
- e) Unidad de análisis: Aún y con las debilidades identificadas, se asume al subsistema de política (*policy subsystem*) como una unidad de análisis predominante, como lo hacen el ACF, la teoría PE y el enfoque de redes de políticas (con algunas variaciones).

Con la aparición de los tres modelos sintéticos (MS, ACF y PE) y de su progresiva consolidación de las agendas de investigación, junto con el ya consolidado marco de análisis y desarrollo institucional IAD como alternativas teóricas aceptadas y difundidas, se reconoce por un lado un fenómeno de proliferación teórica, y por otro un desarrollo teórico en política pública aún inacabado, donde la principal preocupación pasó del conocimiento especializado de cada fase del proceso de las políticas (*policy process*) al conocimiento especializado de la dinámica de las políticas (*policy dynamics*), en donde las ideas, intereses, instituciones, arenas y actores

en sus distintos tipos y niveles confluyen en la formación, adopción, cambio (evolución), implementación, difusión de políticas públicas. Esto podría entenderse como un vuelco paradigmático dentro del *policy theory development*, generado fundamentalmente por difusión y consolidación de los enfoques sintéticos.

Adicionalmente, la existencia de marcos sintéticos ha favorecido el trabajo de interconexión teórica. Los desarrollos teóricos actuales han buscado lograr tanto dialogo teórico como sea posible, en el afán de mejorar los marcos sintéticos existentes o proponer nuevos modelos (híbridos).

Evidentemente la principal línea de división epistemológica persiste: nos referimos a aquella línea derivada de tradiciones neopositivas y aquellas propuestas basadas en el constructivismo. No obstante, los puentes de interconexión y diálogo antes citados acercan cada vez más a estas tradiciones, sobre todo por el relativo consenso del reconocimiento de los modelos sintéticos sobre el papel fundamental que juegan las ideas y las construcciones sociales como determinantes dentro de la dinámica de las políticas.

En el estudio del cambio de las políticas, la tendencia es hacia el desarrollo e identificación de mecanismos o elementos que permiten a los actores interactuar basados en las opciones teóricas que cada enfoque enfatiza. La interconexión teórica de las teorías sobre el cambio de las políticas ha sido más fructífera, tal vez debido que se identifican en común fuerzas tanto externas como endógenas al subsistema de la política (una unidad de análisis compartida teóricamente) como motores del cambio (aunque las llamadas vías críticas del cambio y *causal drivers* sean en esencia distintos).

Cabe destacar que esta convergencia también ha estado vinculada a las distintas formas o estrategias que los actores usan para y empujar sus agendas, ideas e intereses, así como sus subprocesos vinculados - llámense estrategias de contracción del conflicto (Baumgartner & Jones, 1993 ; Schattschneider, 1960), estrategias narrativas políticas (Mcbeth et al., 2007), recursos de las coaliciones (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 ; Sabatier & Weible, 2007), estrategias para influir en la selección (Kingdon, 1984 ; Zahariadis, 2007), o los mecanismos de estabilidad y cambio (Real-Dato, 2009a). En conjunto, estos subprocesos son desarrollos teóricos para lograr una mejor comprensión sobre la forma en cómo los actores políticos inter-

actúan específicamente en el proceso de cambio de las políticas públicas, a fin de influir en sus diseños y sus resultados.

Disparidades asociadas a la diversidad teórica y el problema de la variable dependiente

No obstante las convergencias antes citadas es la diversidad de perspectivas la norma, la cual dibuja un complejo “paisaje teórico” (Schlager, 1997, 2007). Respecto del cambio de las políticas públicas, no puede hablarse de competencia entre paradigmas dominantes que, a la manera de las revoluciones paradigmáticas descritas por Kuhn²⁸ compitan por prevalecer, pues por ahora no hay otro paradigma que para la explicación del cambio coexista en esta lid con el llamado paradigma neoincremental homeostático.

El estado del arte da cuenta de que los acercamientos teóricos existentes sobre el proceso de las políticas ni hablan de lo mismo cuando se habla de políticas públicas ni hablan de lo mismo cuando se habla del cambio de las políticas (Real-Dato, 2009a) (Howlett & Cashore, 2007). Dado el énfasis teórico, diferentes acercamientos se centran en *diferentes dimensiones* del proceso de cambio, destacando una dimensión pero ignorando otras (John, 2003 ; Wilson, 2000), no hablando de lo mismo cuando el cambio ocurre, es decir, qué y cómo se cambia cuando cambian las políticas (Real-Dato, 2009a, 2009b).

El desarrollo teórico actual da cuenta de tales disparidades, las cuales están asociadas íntimamente con la definición dada de política pública (es decir, qué se entiende por política pública), sobre los componentes de las políticas identificados (es decir, qué elementos o componentes constituyen a una política pública) y que están implícitos dentro del marco teórico de referencia. Como puede advertirse, esta situación afecta de lleno a los enfoques que analizan el cambio en las políticas públicas. Se trata en definitiva del problema de la variable dependiente (Howlett & Cashore, 2007, 2009).

- Por ejemplo, enfatizando el papel de las instituciones (políticas públicas) como reglas y acuerdos, el marco IAD enfatiza que el cambio es predominantemente incremental,

²⁸ Aunque a juicio de E.Schlager sí puede hablarse de que son dos los marcos teóricos que cuentan actualmente con un nivel de desarrollo superior frente a los demás [Schlager, 2007 #16802]: el marco de análisis y desarrollo institucional IAD y el marco de coaliciones promotoras ACF, Cada uno de estos marcos defiende perspectivas distintas sobre la dinámica de las políticas, pero ello no ha generado una confrontación o competición “kuhnniana”.

que la acción colectiva se define por individuos y grupos que compiten en el espacio público para mejorar posiciones en el marco de reglas y acuerdos institucionales, y donde el cambio institucional o sustantivo ocurre por la alteración de estas reglas o acuerdos al nivel constitucional o metaconstitucional y que definen dicha acción colectiva (Ostrom, 1999, 2007).

- Dando preeminencia a la dimensión ideacional, el ACF destaca que el cambio sustantivo surge como consecuencia de la modificación del sistema de creencias en la coalición dominante, dada la lucha política por asumir posiciones de dominio y de influir en las decisiones políticas dentro del subsistema (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 ; Sabatier & Weible, 2007).
- Por su parte y destacando la dimensión estructural y la ambigüedad como norma, el enfoque de corrientes múltiples MS sostiene que el cambio en las políticas surge por la apertura de las ventanas de oportunidad que ocurre gracias al acoplamiento temporal no planificado de las corrientes (*streams*), que permite a los actores el uso de las estrategias manipulación política para influir en la selección y en la inserción de los asuntos en la agenda (Kingdon, 1984 ; Zahariadis, 1999, 2007).
- Centrados también en la conformación de la agenda, pero no en la estructura, sino en la sobrecarga y el procesamiento desproporcionado de la información por parte de los actores, la teoría del equilibrio interrumpido PE nos dice que el cambio surge por la transformación de la imagen política (*policy image*) y del paso de los asuntos de la agenda subsistémica a la agenda macropolítica a través del cambio en el modo de procesamiento de la información, y donde la política del subsistema es la política del procesamiento de la información en paralelo, de la estabilidad y el cambio incremental, y cuando los asuntos pasan de la agenda subsistémica a la agenda macropolítica, la información se procesa en serie y ocurren los verdaderos cambios sustantivos (B. D. Jones & Baumgartner, 2005 ; True et al., 2007).

En el Capítulo III se profundiza sobre los desafíos de desarrollo teórico rumbo al enfoque LDP propuesto, tomando en consideración como paso previo (Capítulo II), el importante papel que ha jugado la legitimidad como objeto de estudio central en ciencias sociales y en el estudio de las políticas públicas, y vinculado a tal objeto, la legitimación política y de las polí-

ticas públicas como objeto de estudio. La siguiente tabla resume las principales aportaciones teóricas relacionadas con el cambio de las políticas públicas²⁹.

²⁹ Se omiten en este cuadro los modelos de innovación y difusión, sí como los modelos específicos sobre el cambio de las políticas de los actores con poderes de veto, el enfoque evolucionista, y el enfoque *policy transfer window*. Las razones de tales omisiones son que dichas aportaciones no ofrecen explicaciones generales relacionadas con el cambio de las políticas, es decir, o su énfasis teórico es demasiado específico dada la definición de la variable dependiente acercándose más a modelos (como el caso de los actores con poder de veto o los modelos de innovación y difusión) o simplemente no existe tal definición, o bien su énfasis no desarrolla explicaciones propias relacionadas con los motores del cambio, los tipos de cambio que identifica, así como una definición clara del modelo del individuo y de las estrategias llevadas a cabo por los actores (como es el caso de los enfoques evolucionista o el de las ventanas de transferencia de políticas). Por otra parte, se omite también el enfoque de los actores con poder de veto pues podría muy bien insertarse dentro de la familia de teorías de la elección racional institucional como bien sugiere E. Schlager, ya que el marco de análisis y desarrollo institucional IAD ofrece acogida a una gran familia de teorías basadas en la elección racional institucional, permitiendo el diálogo entre teorías y modelos (Schlager, 2007).

Tabla 7. Teorías y modelos sobre la dinámica política: una visión de conjunto

	IAD Ostrom et. al	MS Kingdon - Zahariadis	ACF Sabatier Jenkins-Smith	PE Jones y Baumgartner
Énfasis teórico de la propuesta	Definición de la acción colectiva condicionada institucionalmente, dadas las condiciones materiales y físicas, los atributos de la comunidad y las reglas en uso, y dados los niveles de acción colectiva en los que se opera.	Con el acoplamiento de los <i>streams (coupling)</i> se abren ventanas de oportunidad que permiten a los empresarios políticos la inserción de los asuntos en la agenda.	Coaliciones promotoras que luchan al interior de los subsistemas para promover y dar preeminencia a sus sistemas de creencias	La evolución de las políticas se caracteriza por largos periodos de estabilidad y cambio incremental, seguido de rápidos y abruptos periodos de cambio sustancial.
Unidad de análisis	Arenas de acción	La decisión o el sistema político en su conjunto	Subsistema de la política	Subsistema de la política
¿Qué cambia con el cambio de las políticas?	Los acuerdos institucionales	La decisión de la política	La política pública y los sistemas de creencias de las coaliciones	La imagen política, El monopolio de la política
Patrones, mecanismos y procesos implicados en el cambio	Fundamentalmente, intercambio entre actores racionales definidos por la acción colectiva	3 mecanismos: Flujos o <i>streams</i> del problema, <i>Stream</i> político, y <i>Stream</i> de la política)	4 patrones críticos para el cambio de las políticas: Aprendizaje orientado, perturbaciones externas, shocks internos y acuerdos negociados	Un solo proceso. La interacción entre las imágenes de la política y las <i>venues</i> provoca dinámicas de estabilidad y ocasionales cambios abruptos
¿Cuáles son los motores del cambio? ¿Cómo ocurre el cambio?	Conflicto, competición, auto organización sistémica. La acción colectiva de individuos y grupos que compiten en el espacio público para mejorar posiciones. El cambio es predominantemente incremental, que ocurre por la alteración de los acuerdos institucionales.	Competición, auto organización sistémica. Fuerzas estructurales, procesos cognitivos y afectivos, lógica de manipulación política. El cambio surge por apertura de las ventanas de oportunidad gracias a la coincidencia temporal de los <i>streams</i>	Aprendizaje-imitación, competición, conflicto, cooperación. Lucha política por asumir posiciones de dominio e influir en las decisiones políticas dentro del subsistema. El cambio surge por la modificación del sistema de creencias en la coalición dominante	Conflicto, regulación institucional, auto organización sistémica. Sobrecarga (y procesamiento desproporcionado) de la información. El cambio surge por la transformación de la imagen política y del paso de los asuntos de la agenda subsistémica a la macropolítica
¿Qué tipos de cambio identifica?	Según los niveles de acción: operacional; elección colectiva; e institucional (constitucional y metaconstitucional)	Grandes y no esperados cambios. En contraste, hay ventanas que se abren periódicamente facilitando cambios esperados	Grandes cambios (en las creencias profundas) y pequeños (en las creencias secundarias)	Cambios incrementales mayormente, y ocasionalmente grandes y abruptos cambios (o puntuaciones)
Perspectiva temporal y dinámica política	Lineal, consecuencia de la acción colectiva	No lineal. Sin la coincidencia y la convergencia temporal no se abrirían las ventanas	La modificación del sistema de creencias opera en una lógica lineal, y requiere su estudio durante una década o más	Las dinámicas de estabilidad y de cambio abrupto operan en una lógica temporal lineal, durante periodos prolongados de tiempo. Se define por el cambio de procesamiento de la información y la atención por el subsistema
Modelo del individuo	Racional orientado a fines, racional limitado	Papelera o bote de basura (soluciones y problemas fluyen dentro del sistema)	Racional limitado, orientado por una lógica de lo apropiado y una lógica de las consecuencias	Racional limitado
Estrategias llevadas a cabo por los actores políticos	Influir en el proceso de las políticas mediante el comportamiento estratégico	Manipulación política. Influir en la selección mediante esquematización, imprimación emocional, tácticas salami y uso de símbolos	Influir en el proceso de las políticas mediante el uso de los recursos de las coaliciones: autoridad formal, opinión pública, información, tropas, recursos financieros y liderazgo	Contracción y expansión de asuntos. Controlar la imagen de la política para la estabilidad (uso retórica, símbolos, análisis de políticas). Alterar la imagen (<i>venue shopping</i> , alterar el <i>roster</i>)

Fuente: Elaboración propia. Véase también (Cruz-Rubio, 2010a).

Tabla 7. Teorías y modelos sobre la dinámica política: una visión de conjunto

	<i>Policy Networks</i> Marsh, Rhodes, et.al.	<i>Social Construction</i> Ingram y Schneider	<i>Policy Regimes</i> C. Wilson	<i>MPSC</i> J. Real-Dato
Énfasis teórico de la propuesta	La estructura de las redes de política pública condicionan el cambio, el comportamiento e interacción de los actores definido por su interdependencia, perdurabilidad y distribución del poder	La realidad es una construcción social. En el proceso de las políticas se construyen poblaciones objetivo en términos positivos y negativos, que determinan los diseños de la política	Definición del proceso por medio del cual el antiguo régimen de la política se disuelve y uno nuevo emerge para consolidar el cambio de las políticas	Identificación de mecanismos (entendidos como procesos generativos causales) que se combinan en secuencias de eventos complejos en la acción colectiva, para propiciar el cambio de las políticas
Unidad de análisis	Subsistemas, comunidades y redes	Diseños políticos	Régimen de la política	Espacio de la política
¿Qué cambia con el cambio de las políticas?	El contexto en donde opera la política y la política pública misma	Las construcciones sociales y diseños de la política	El régimen de la política y la política pública	La política pública. Los diseños de la política
Patrones, mecanismos y procesos implicados en el cambio	Interacciones estables y perdurables de los actores, por interdependencia con respecto de sus recursos	Orientaciones políticas Patrones de participación Construcciones sociales	5 Etapas: <i>stressors/enablers</i> , ajustes paradigmáticos, crisis de legitimación, ajustes de poder, cambios organizativos y en la implementación	5 Mecanismos: <i>feedback</i> negativo, <i>feedback</i> positivo (institucionalmente inducidos), cambio endógeno, expansión del conflicto e impactos exógenos
¿Cuáles son los motores del cambio? ¿Cómo ocurre el cambio?	<i>Enfoque basado en el análisis de la estructura como condicionante del cambio. Los motores del cambio dependen del tipo (estructura) de red</i>	Conflicto, cooperación. Los actores luchan por modificar las construcciones sociales a fin de ser mejor considerados por el gobierno y poder influir en el diseño. El cambio deviene la modificación de dichas construcciones que son las que perfilan el diseño de las políticas	Regulación institucional. Auto organización sistémica. Mayormente eventos externos que provocan una reacción en el régimen de la política. El cambio sustantivo es provocado por el cambio en el régimen de la política	Más que identificar motores del cambio se acoge a aquellos que explican los mecanismos El cambio surge según las secuencias de eventos complejos que surgen por los mecanismos identificados
¿Qué tipos de cambio identifica?	Según la naturaleza de la red y la distribución del poder. Pueden darse ajustes rápidos (seriales), cambios incrementales o reforzamiento status quo	No identifica tipos de cambio, pues ofrece una tipología de los elementos de los diseños políticos, útil para estudiar el cambio de las políticas (el antes y el después).	Fundamentalmente el cambio de las políticas sustantivo	Incrementales, por aprendizaje, grandes cambios por expansión del conflicto o por impactos exógenos
Perspectiva temporal y dinámica política	Lineal, por interdependencia de los actores y sus relaciones. Depende de la distribución del poder	Lineal, ya que los nuevos diseños surgen y dependen de anteriores diseños. Las construcciones sociales al cambiar influyen en los nuevos diseños	El cambio de régimen opera según las fases o etapas, que algunas veces parece ir de forma secuenciada (lineal) pero otras parece que sucede de forma simultánea (no lineal)	Lineal, consecuencia de la acción colectiva ocurrida en el espacio de la política en secuencias de eventos complejos
Modelo del individuo	Racional orientado a fines; racional limitado	<i>No identificado</i>	<i>No identificado</i>	<i>No identificado, aunque se inclina por el del IAD</i>
Estrategias llevadas a cabo por los actores políticos	Favorecer una comunicación regular, intercambio de información y recursos, fortalecer vínculos y relaciones para garantizarlos	Uso de narrativas Estrategias de expansión y contracción de asuntos	Las que están definidas por las llamadas etapas del cambio del régimen	Las que están definidas por los mecanismos de estabilidad y cambio

Fuente: Elaboración propia. Véase también (Cruz-Rubio, 2010a).

II. LEGITIMIDAD Y EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumen: La articulación del enfoque de legitimación y dinámica política LDP nos obliga previamente a realizar un trabajo de revisión a la literatura generada sobre la legitimidad y la legitimación como objetos de estudio en ciencias sociales -y concretamente en ciencia política-, y de la literatura más influyente que ha abordado como problema o variable central la legitimación como objeto de estudio dentro de proceso de las políticas públicas. Lo anterior con el fin de presentar un “paisaje teórico” que (a manera de marco) permita identificar vacíos y limitaciones en el mismo, así como definir conceptualmente y bajo una visión sustantiva, la propuesta objeto de este documento.

4. Legitimidad y legitimación: definiciones y asunciones básicas

Debido a la diversidad teórica, la gran cantidad de corrientes disciplinarias implicadas y a las distintas formas de comprenderla, analizarla y medirla, el estudio de la legitimidad en ciencias sociales se ha caracterizado por ser un objeto de estudio problemático, y con ello, el estudio y teorización sobre la legitimidad de las instituciones políticas y de la legitimación política.

Pese a la citada diversidad, se identifica paradójicamente que pese a tal diversidad, en el estudio del proceso de las políticas públicas ha existido una situación de “aridez teórica” respecto del análisis de la legitimidad y la legitimación fuertemente vinculada al dominio del legado weberiano, así como a la preeminencia de la perspectiva procesal y de los enfoques sistémicos dominantes.

Aunque íntimamente vinculados, la legitimidad y la legitimación como objetos de estudio son diferentes. Mientras la legitimidad podría entenderse genéricamente como una característica o un atributo de los sistemas políticos fundamentado en creencias y valores, la legitimación como objeto de estudio puede entenderse mejor como un proceso, un conjunto de acciones (y sus consecuencias) orientadas a generar la creencia en la existencia de un poder legítimo. Es decir, la legitimación es el resultado de acciones o

estrategias políticamente orientadas, mientras que la legitimidad es más bien un atributo, cuya presencia que puede deberse (o no) a las legitimaciones generadas.

Nuestra labor en este capítulo se centrará en una revisión a la literatura sobre el abordaje y concepción de legitimidad en ciencias sociales, en ciencia política y en el estudio de las políticas públicas, con el fin de identificar tendencias y aportaciones relevantes en la literatura, así como para generar un cuerpo coherente y lo más amplio posible de proposiciones y categorías de análisis, que permitan la adecuada articulación de nuestra propuesta analítica.

Dado que nuestra propuesta descansa en la perspectiva de Beetham (1991) sobre las dimensiones en el estudio de la legitimidad en ciencias sociales, su análisis y abordaje estará en consonancia con el mismo, asumiendo esta visión sustantiva como un medio idóneo para articular varios componentes clave de este capítulo, las perspectivas teóricas existentes, y de nuestra propuesta de enfoque en general.

Los siguientes apartados abordarán las definiciones y perspectivas teóricas más influyentes para el estudio de la legitimidad en ciencias sociales y en ciencia política, con el fin de permitir un paso coherente hacia nuestro segundo apartado: El estudio de la dinámica de las políticas públicas analizado desde la legitimación del poder. Evidentemente, el desarrollo teórico en las diversas corrientes de la ciencia (sociología) política también ofrece varios modelos y teorías orientadas a explicar la dinámica de la legitimación política asociadas a varios objetos de estudio. Su inclusión resulta obligada para comprender así los alcances de los desarrollos teóricos actuales relacionados con el problema y la dinámica de la legitimación del poder en ciencia política y para el estudio del cambio de las políticas públicas.

La legitimidad de las instituciones políticas (como problema y objeto de estudio) tiene hondas raíces en sociología y en la ciencia política, y es de hecho uno de sus problemas de investigación clásicos (Bañón & Carrillo Barroso, 1997). En las ciencias sociales, pocos son los objetos de estudio tan problemáticos como lo es la legitimidad. En esencia podríamos decir que es problemático por tres causas:

- a) la existencia de varias corrientes disciplinarias que determinan preocupaciones de investigación distintas;

- b) la gran diversidad de objetos de estudio (actores, instituciones, regímenes o sistemas políticos, políticas públicas) sobre los cuales puede abordarse el mismo objeto de estudio; y la tercera, fuertemente vinculada al primer inciso, es
- c) la diversidad de formas o metodologías existentes para medirla o comprenderla. El objeto de estudio, la diversidad disciplinaria, el uso de distintas metodologías y la existencia de diversas preguntas teóricas (y con ello, preocupaciones de investigación distintas) son elementos determinantes en la comprensión de la diversidad en los estudios relacionados con la legitimidad.

Antes de continuar, es requisito indispensable hacer repaso a Weber. Su aporte ha sido determinante en ciencia y sociología política y concretamente en el estudio de la legitimidad en ciencias sociales. De hecho puede decirse que el estudio en la legitimidad se ha centrado mayormente en las instituciones políticas (la comunidad política, el régimen y el gobierno), y que su análisis ha estado fuertemente dominado por el legado weberiano. La teoría subyacente (y más influyente) en los estudios en legitimidad en ciencia política descansa en la sociología de la dominación de Max Weber, donde los estudios empíricos sobre la legitimidad han estado fuertemente influenciados por dicho legado teórico (Beetham, 1991).

El legado de Weber: legitimidad y creencia en la legitimidad

Tradicionalmente, la legitimidad como concepto ha tenido dos connotaciones, una amplia y otra más restringida. En un sentido genérico, lo legítimo ha hecho referencia a una condición de estar en concordancia con la ley o principios, ser lógicamente admisible (Bobbio, 1997 ; Schaar, 1981). Desde una perspectiva más específica, la palabra legitimidad ha expresado un status, que implica haber sido conferido o ratificado por una autoridad.³⁰ En ambos casos, el problema en cuestión se refiere directamente a la

³⁰ La anterior distinción entre connotaciones se refieren fundamentalmente al nivel de estudio y preocupaciones de investigación. Así pues, mientras un estudio filosófico o jurídico sobre las razones o justificaciones empleadas para hacer legítima una relación de poder tiene una connotación amplia (de carácter ideal o universal), una connotación más restringida se dirigiría al estudio de las causas y consecuencias empíricas sobre el proceso institucional que dio origen a una relación de poder en particular (carácter contextual) haciendo énfasis en los aspectos procesales de otorgamiento de poder y autoridad determinados institucionalmente. Es decir, la connotación amplia destaca la necesidad de que una relación de poder esté en conformidad con la legalidad existente, así como que dicha relación de poder sea aceptable para aquellos implicados en una relación de dominación. Para la connotación restringida sin embargo se destaca el proceso y la forma mediante la cual el establecimiento de dicha relación de poder ha

explicación o justificación de la condición de dominio que toda relación de poder configura, ya que sin legitimidad las relaciones o sistemas de poder dejan de tener este valioso atributo que les permite fungir como cohesionadores o integradores del cuerpo social y político.

En su clásica sociología de la dominación, Weber identificó tres tipos puros de dominación legítima:

- a) De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).
- b) De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).
- c) De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática). (Weber, 1978)

Aunque destaca que son tipos ideales, y que de forma pura no se encuentran, la propuesta tipológica de Weber y su modelo de evolución histórica de dominación enfatiza el papel de la autoridad legal, la impersonalidad del mandato y de los procedimientos, y la racionalidad en la gestión como elementos centrales para comprender el ascenso y preeminencia del orden burocrático en las sociedades modernas.³¹ Como profundización sobre las formas de dominación, Weber señaló que:

“En el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. En el caso de la autoridad tradicional se obedece a la persona del señor

sido efectivamente establecida, donde la conformación y performance las instituciones políticas juegan un papel central en el análisis.

³¹ A juicio de Bañón y Carrillo, el planteamiento weberiano resulta insuficiente para analizar la cuestión de la legitimidad del sistema político y la administración pública en fases más avanzadas de la evolución del Estado. Dada su importancia y alcances, su propuesta analítica es abordada con más detalle en incisos posteriores.

llamado por la tradición y vinculado por ella (en su ámbito) por motivos de piedad (pietas), en el círculo de lo que es consuetudinario. En el caso de la autoridad carismática se obedece al caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad, dentro del círculo en que la fe en su carisma tiene validez.” (Weber, 1978)

A juicio de varios autores, el ordenamiento, accionar y desempeño del sistema político fungen como principales responsables en la generación de esta creencia, y por tanto, se entiende al mismo sistema político en su conjunto como el principal responsable de la preservación de la condición de dominio, y de la necesaria justificación de dicha condición a través del mantenimiento de la creencia en la legitimidad.

Determinada por el legado weberiano, la perspectiva dominante en ciencias sociales asume que la existencia de la creencia en la legitimidad confiere y ratifica la autoridad del régimen y del Estado en su conjunto, reforzando de esta forma la condición de dominación. La creencia en la legitimidad se ha asumido pues como “... el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal” (Bobbio, 1997). Se entiende como elemento integrante porque vincula a los poderosos y a los subordinados en un sistema o relación de poder mediante el reconocimiento (por parte de la comunidad política en su conjunto) de la investidura del poderoso, de su mandato, y en definitiva, de la autoridad (es decir, del poder legítimo) del gobernante.

La legitimidad así entendida es una creencia, un valor, es un juicio sobre la pertinencia, indispensabilidad y legalidad de la autoridad (léase relación de poder legítima) ejercida por y a través de las instituciones políticas (y sobre sus rendimientos) en apoyo a la estabilidad, permanencia y consolidación de las instituciones políticas y del sistema político. Por tanto, la legitimidad en tanto creencia en la legitimidad vincula el poder con el mundo de las ideas y los valores (D. W. Parsons, 1995 ; Vallès, 2002).

En la defensa de la perspectiva sociológica tradicional, lo importante por tanto no es el análisis de las condiciones o procesos que hacen existir y variar la legitimidad. Al entender el estudio de la legitimidad como el estudio de la creencia en la legitimidad, lo importante es el estudio y medición de las creencias individuales sobre la aceptabilidad, pertinencia, adecuación y legalidad de las relaciones de poder o instituciones políticas. Desde la sociología y la ciencia política, la legitimidad y su estudio encierran fundamentalmente una preocupación sobre el valor que merece en los individuos las institu-

ciones políticas existentes, es decir, sobre el juicio normativo de los individuos acerca de las relaciones de poder y dominación de las cuales forman parte dentro del orden político. Por tanto, la preocupación de investigación ha estado estrechamente relacionada con el estudio del establecimiento y rendimientos de las relaciones de poder, así como de eficacia y efectividad de las instituciones políticas, todo ello con base en las percepciones o valoraciones (juicios normativos) individuales. Bierstedt señala que “... en la tradición weberiana, la legitimidad ha sido definida como el grado en el cual las instituciones son valoradas y consideradas correctas y adecuadas” (Bierstedt, 1964) - citado en (Schaar, 1981); o como la creencia de que “... el ejercicio del poder es “correcto” o “adecuado”, de forma tal que la gente está moralmente obligada a subordinarse a él” (Dye, 1998).

A juicio de Beetham, el problema con la definición weberiana no es el hecho de que falle en relación con los criterios defendidos por la filosofía normativa, sino el hecho de que dicha definición “... favorece una inadecuada ciencia social (...) deja al científico social sin medios adecuados para explicar por qué la gente reconoce la legitimidad del poder en una época y lugar y no en otra”, y donde el error “...es divorciar las creencias de la gente acerca de la legitimidad de los fundamentos o razones que la sostienen”. “El error no es Weber, sino aquel del científico social que ha reducido la explicación de las creencias a los procesos y agencias de su diseminación e internalización, más que al análisis de los factores que otorgan a la gente bases o razones para fundamentarla” (Beetham, 1991).

5. La heterogeneidad en el estudio de la legitimidad en ciencia política

Anteriormente indicamos que el objeto de estudio, la afinidad disciplinaria y las posturas teóricas son elementos determinantes en la comprensión de la diversidad en los estudios relacionados con la legitimidad en ciencia política, y en ciencias sociales en general. En el estudio de la legitimidad (como en otros más en ciencia política) el uso de la metáfora de G. Almond de las ‘mesas separadas’ se hace más que útil y evidente, donde los politólogos de las diversas escuelas y corrientes en ciencia política se encuentran ‘sentados en mesas distintas’ con base fundamentalmente en sus preferencias y afinidades ideológicas y metodológicas (Almond, 1999:40 y ss.), véase también (Barreda, 2002).

Al estudiar la legitimidad política podemos encontrar diferencias sustantivas entre y dentro de las áreas ‘teórico-normativas’ y ‘empíricas’ de la ciencia política (Barreda, 2002). A juicio de este autor, “... la legitimidad política (en el área que llama teórico-normativa) representa un sentido filosófico, y hace referencia a las razones y valores morales que atribuyen al poder político el derecho a gobernar y a exigir obediencia”, mientras en el área empírica “es entendida en términos sociológicos, y hace referencia a la aceptación del poder político por parte de los miembros el sistema político, sobre todo, los ciudadanos” (Barreda, 2002). Por una parte, están aquellos politólogos que desde la teoría y la filosofía políticas estudian los fundamentos filosóficos y morales de la legitimidad, mientras por la otra están aquellos que desde los estudios en cultura política o la política comparada miden y analizan la legitimidad como creencia en contextos político sociales determinados, así como su importancia en el estudio de la estabilidad, la lucha política, el cambio, las crisis políticas y la gobernabilidad en las democracias.³²

Ya en su momento, y centrándose en el estudio de las instituciones y actores políticos Weatherford (Weatherford, 1992) destacó que dentro de la ciencia política los estudios

³² No obstante muy atinada, la distinción analítica de Barreda omite el estudio de la legitimidad que en ciencia política se realiza en relación con los procesos e instituciones políticas, destacando sólo la dimensión empírica de la legitimidad circunscrita al estudio de la legitimidad como creencia.

en legitimidad han sido realizados con base en dos perspectivas, una macro y otra micro, a las que denominó ‘sistémica’ e ‘individual’ respectivamente. En la primera perspectiva, entendida como un acercamiento ‘desde arriba’, se destacan los aspectos institucionales y procesales de los sistemas políticos, enfatizando los elementos sistémicos de la legitimidad que facilitan (entre otras cosas) el análisis comparativo. Por su parte, en el acercamiento ‘individual’ se destacan las actitudes y percepciones ciudadanas con respecto al régimen político como elementos fundamentales para el estudio y determinación de la legitimidad.

“así como la perspectiva macro orienta la investigación hacia el contexto dentro del cual la vida política ocurre, la perspectiva micro enfatiza las trayectorias recíprocas en las cuales las instituciones configuran las orientaciones y expectativas públicas, y la opinión pública por tanto repercute de vuelta influyendo en la operación de los procesos institucionales” (Weatherford, 1992) .

En su propuesta de modelo de medición, ambas dimensiones y sus respectivos componentes se influyen (en mayor o menor grado) recíprocamente. El planteamiento de Weatherford es que ambas perspectivas son potencialmente complementarias en el estudio y medida de la legitimidad política. Respecto a la escasa comunicación entre acercamientos, el autor destaca que los defensores de las perspectivas:

“...pueden enorgullecerse de su postura, aunque tengan diferentes enfoques metodológicos, tomen datos empíricos diferentes como evidencia sobre la legitimidad, y orienten la investigación a través de conjuntos diferentes de preguntas teóricas” (Weatherford, 1992)

De esta forma, Weatherford defiende que no es posible separar a los individuos del contexto institucional en el que operan, ya que el accionar y el desempeño de las instituciones políticas (re)configuran expectativas públicas, e influyen en la opinión pública alterando componentes personales clave en el estudio de la legitimidad, tales como el interés político, la eficacia política, la eficacia personal, etc. Análogamente, estas alteraciones repercuten de nueva cuenta en los componentes políticos influyendo en la operación de procesos y desempeño institucionales.

Por otra parte, D. Beetham (1991), señaló que las cuestiones más importantes relacionadas con el estudio de la legitimidad (no sólo en ciencia política, sino en las ciencias sociales y humanidades en general) han sido abordadas por diferentes grupos de profesionales (expertos en leyes, filósofos políticos y científicos sociales) desde distintas pers-

pectivas y enfoques, y con ello han tendido a emplear distintas concepciones o definiciones de la legitimidad de acuerdo con su perspectivas profesionales.

Beetham destaca ciertas equivalencias (y diferencias) en los significados de la legitimidad en función de las afinidades científico-disciplinarias de los estudiosos. Para los expertos en leyes, la legitimidad ha sido estudiada fundamentalmente como equivalente a la validez legal de una relación de poder dada. Por su parte, para los filósofos políticos y morales, la legitimidad se entiende fundamentalmente no con base en la validez legal, sino con base en la justificación de la ley misma, y donde el poder es legítimo cuando las reglas son justificables moralmente de acuerdo con principios racionales y normativos defendibles. Por último, en la distinción de Beetham la preocupación del científico social es la identificación de las consecuencias empíricas que la legitimidad tiene en las relaciones de poder, en las distintas formas en que dichas relaciones de poder son organizadas, y en el grado en el cual los poderosos pueden contar con la obediencia y el apoyo de sus subordinados. Su propósito es explicativo, adscrito a contextos histórico sociales concretos y existentes, más que aquellos ideales o de carácter universal.

De esta forma, los tres autores citados nos dan perspectivas clave para entender la complejidad teórica en el desarrollo de los estudios sobre la legitimidad en ciencia política.

- a) Barreda destaca desde la ciencia política la dicotomía entre teoría (filosofía) y análisis empírico (sociológico weberiano) de la legitimidad, es decir, entre estudio filosófico-moral y análisis de la creencia en la legitimidad (la primera podría entenderse equivalente a la perspectiva de los filósofos políticos y morales descrita por Beetham).
- b) Weatherford destaca en ciencia política la dicotomía y la complementariedad entre las esferas sistémica e individual (o sobre cómo el objeto de estudio al nivel sistémico –llámese instituciones políticas- y sobre cómo el objeto de estudio individuo (como actor político que potencialmente puede impactar en el régimen político y en la opinión pública mediante sus actitudes y percepciones puntuales sobre determinado sistema de poder dentro del régimen) son capaces de interactuar e influirse recíprocamente. En gran medida, el acercamiento individual identificado por Weatherford es el mismo que aquel denominado como “áreas empíricas” identificadas por Barreda.

- c) Finalmente, Beetham nos brinda tres grupos clave para entender las corrientes en el estudio de la legitimidad, no circunscrito a la ciencia política solamente, sino a las ciencias sociales en general, las cuales son identificadas con base en las perspectivas o afinidades científico-disciplinarias que les han dado origen: los juristas y expertos en leyes: la legitimidad como sinónimo de la validez legal, para los filósofos políticos y morales, la legitimidad como justificación de las leyes; y para los científicos sociales, la legitimidad como la creencia en la legitimidad, esta última en clara sintonía con el legado weberiano.

Si usamos las dimensiones distinguidas por Barreda y por Weatherford, podemos identificar en la siguiente matriz una tipología que podría agrupar tres acercamientos o grupos de afinidades analíticas para el estudio de la legitimidad en ciencia (sociología) políticas.

Tabla 8. Tipología de acercamientos para el estudio de la legitimidad

	Teórico-normativa	Empírica
Sistémica	I. Razones y valores morales que atribuyen al poder político el derecho a gobernar y a exigir obediencia en los sistemas políticos	II. Mecanismos procesales e institucionales de la legitimidad de los sistemas políticos
Individual	<i>No aplica</i>	III. Estudio de la dinámica y de la situación de la aceptación del poder político por parte de los miembros el sistema político, sobre todo, los ciudadanos

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, con esta matriz se describe en principio un paisaje no circunscrito a una corriente teórica determinada, sino que más bien pretende la identificación de preocupaciones de investigación distintas, con base en qué factores o elementos (entendidos como objeto de estudio) son los determinantes para la comprensión y medición de la legitimidad política. Evidentemente, las afinidades disciplinarias identificadas por Beetham influyen de manera determinante en la elección y el análisis de los aspectos que para los estudiosos son relevantes en el estudio de la legitimidad.

En definitiva, nos encontramos pues que desde la ciencia política es posible estudiar la legitimidad (del régimen político, del sistema, de actores, de instituciones, o de la acción gubernamental) desde una multiplicidad de perspectivas analíticas y teóricas, donde las preguntas de investigación y los mecanismos y técnicas para su comprobación o *falseamiento* pueden llegar a ser de la más variada naturaleza, dependiendo de las afinidades ideológicas o metodológicas en ciencia política (Barreda), la afinidad disciplinaria en ciencias sociales (Beetham) o de las preocupaciones de investigación, métodos de medición y técnicas de análisis sociopolítico (Weatherford).

Debido a la profunda relevancia que estas aportaciones pueden brindar para el estudio del proceso de las políticas, su inclusión dentro de este apartado resulta obligada.

Los modelos para el estudio de la legitimidad en ciencia política

El legado de la sociología de la dominación weberiana y el desarrollo y aplicación de modelos sistémicos en ciencia política ha dado lugar a una gran cantidad de trabajos y desarrollos teóricos en que vinculan la legitimidad como variable central para el estudio de la eficacia y estabilidad de los sistemas políticos. Posteriormente, una segunda generación de propuestas teóricas sobre la legitimidad hacen hincapié en las fuentes del poder legítimo de la legitimación como proceso político orientado, y donde es importante el análisis de la legitimidad y de la legitimación como variables clave de otros objetos de estudio vinculados a las ciencias sociales y políticas, así como al estudio de las políticas públicas.

Por su relevancia directa con nuestro objeto, en este documento se identifican 8 modelos para el estudio de la legitimidad:

- Lipset: Estabilidad democrática y legitimidad
- Linz: Legitimidad y sistema político
- Scharpf: La teoría de la legitimidad democrática
- D. Beetham y M. Alagappa: La legitimación del poder
- Carrillo: Legitimidad y administración pública
- Legitimidad y políticas públicas: el *policy legitimation* como etapa del ciclo de las políticas públicas
- Peters: Legitimación de decisiones de políticas públicas

- Montpetit: Los diseños de políticas y legitimidad

Lipset: Estabilidad democrática y legitimidad

Preocupado por la estabilidad de los regímenes políticos democráticos, Seymour Martín Lipset nos señala que “...la estabilidad de cualquier democracia dada depende no solamente del desarrollo económico, sino también de la eficacia y la legitimidad de su sistema político”. En su perspectiva, la legitimidad del sistema político implica su capacidad “para engendrar y mantener la creencia de las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” (Lipset, 1987:67). Haciendo referencia al sistema político, Lipset nos señala en su ya obligada definición que “... la legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” (Lipset, 1987). En el mismo tono, Caldeira señala que “...La legitimidad es una condición por la que los ciudadanos otorgan autoridad al Estado basándose en el juicio normativo de que la relación entre gobierno y gobernados es adecuada” (Caldeira & Gibson, 1997).

En su discusión sobre las distinciones entre eficacia y legitimidad de los regímenes o sistema políticos, Lipset destaca que la legitimidad es de carácter evaluativo, a diferencia de la eficacia, que es de carácter instrumental, aduciendo que los grupos entienden como legítimo o ilegítimo un sistema político en función de la concordancia del sistema con valores socialmente defendidos. En este sentido, las crisis de legitimidad “ocurren durante una transición hacia una nueva estructura social, si:

- el status de las principales instituciones conservadoras se halla amenazado durante un periodo de cambio estructural;
- los principales grupos de la sociedad no tienen acceso al sistema político en el periodo de transición, o por lo menos tan pronto como desarrollan exigencias políticas. (Lipset, 1987)” Las crisis de legitimidad por tanto se vinculan directamente con procesos de cambio social y tienen como detonantes la modificación del status de los grupos políticos o la inaccesibilidad de los grupos emergentes a las arenas de decisión pública y a la vida política.

El autor desarrolló un modelo para el estudio de estabilidad democrática con base en dos variables clave: la eficacia y la legitimidad. A su juicio, un régimen democrático es estable cuando es legítimo y eficaz (A). La condición de estabilidad puede perdurar cuando el gobierno es legítimo, aunque no sea tan eficaz como se espera (B), y patrones prolongados de eficacia sin legitimidad (C) pueden dar legitimidad al régimen (A). Finalmente, el tránsito de C a D supone la inestabilidad y quiebre del régimen en cuestión (Lipset, 1987).

Tabla 9. Modelo de Lipset: estabilidad democrática

		Eficacia	
		+	-
Legitimidad	+	A	B
	-	C	D

Fuente: Lipset, (Lipset, 1987)

Con estas dos variables en mente, el modelo de Lipset ha permitido un abordaje al estudio comparativo y/o histórico sobre las condiciones que determinan e influyen en la estabilidad de las democracias.

Debido a que una democracia legítima puede ser definida y entendida también como una forma de gobierno en estado moderado de conflicto, Lipset destaca que “una democracia estable requiere de una tensión relativamente moderada entre las fuerzas políticas en pugna. Y la moderación política está facilitada por la capacidad del sistema para resolver los problemas clave de desarmonía antes de que surjan otros nuevos” (Lipset, 1987).

De esta forma, el acercamiento teórico de Lipset ofrece lineamientos clave para el estudio de la legitimidad política. Como primer término, la estrecha vinculación entre la legitimidad y la eficacia como motores de estabilidad. En segundo, la importancia de la capacidad del sistema político para resolver problemas de “desarmonía” en la formulación de decisiones políticas donde “... las condiciones que sirven para la moderación de la intensidad de la lucha partidaria se encuentran entre los requisitos clave del gobierno democrático” (Lipset, 1987).

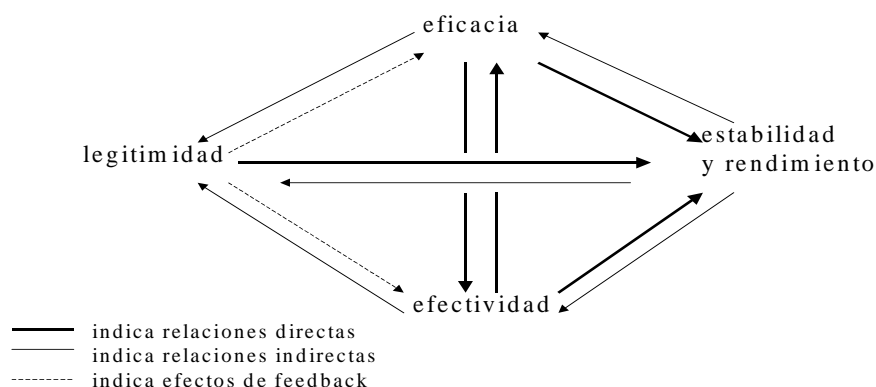
Linz: Legitimidad y sistema político

Fundando su visión en la más pura tradición weberiana, y no muy alejado del aporte de Lipset, Juan Linz (1987) ofrece un modelo para comprender la relación entre eficacia, efectividad y legitimidad en los rendimientos y estabilidad del sistema político.

El autor genera un modelo en el cual distingue y diferencia las variables de eficacia y efectividad como fundamentales en el incremento de la legitimidad, que a su vez proporcionan estabilidad y rendimiento al sistema político. Estas variables interactúan y se realimentan recíprocamente.

Tanto la eficacia como la efectividad (o su ausencia) pueden con el tiempo fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad. Usando las tesis de Morlino (Morlino, 1980, 1985), Linz identifica e integra en su modelo (a diferencia de Lipset) a la efectividad, distinguiéndola de la eficacia, y donde la eficacia se refiere a “... la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político”, mientras la efectividad es “... la capacidad para poner en práctica las medidas políticas formuladas” (J. Linz, 1987) ya que no es lo mismo ser capaz de dar soluciones para resolver conflictos que ser capaz de llevar dichas soluciones a la práctica. Este importante aporte proviene de la necesaria distinción entre tomar decisiones y su implementación, entre *outputs* y *outcomes*.

Gráfico 12. Modelo de Linz: estabilidad y rendimiento del sistema político



Fuente: Linz (J. Linz, 1987)

A juicio de Linz, las relaciones entre estas variables están muy lejos de ser transitivas y lineales, ya que “... la percepción de la eficacia y efectividad de un régimen tiende a estar sesgada por el compromiso inicial con su legitimidad” (es decir, aquella derivada de la existencia misma del régimen político- que por el mero hecho de existir goza más o menos de legitimidad- y de la aceptación de las reglas del juego existentes).

Aunque detalla la vinculación e interdependencia entre las variables estabilidad, legitimidad, eficacia y efectividad, Linz dice que en el estudio de la estabilidad y rendimiento de los regímenes políticos “lo que no sabemos es cuanto contribuye cada una de estas relaciones directas, indirectas y de *feedback* (...) no sabemos lo gruesas o finas que deberían ser las flechas que las conectan”.

En la explicación de su modelo Linz destaca que:

“La legitimidad, al menos durante algún tiempo, opera como una constante positiva que multiplica cualquier valor positivo que pueda conseguir la eficacia y efectividad de un régimen. Asegura la efectividad incluso en ausencia de una eficacia deseable y contribuye al resultado último: persistencia y estabilidad relativa del régimen. (...) Mientras más positivos sean los valores en cada una de las relaciones a lo largo del tiempo, mayor será la estabilidad y el rendimiento del régimen...” (J. Linz, 1987)

Más que en la etapa de formulación de decisiones, es en el momento de la aplicación de las decisiones políticas en donde aparecen las discrepancias entre expectativas y satisfacciones sobre políticas llevadas a cabo y sus resultados, entre valores defendidos y efectivamente alcanzados. Ante la falta de efectividad se debilita la autoridad (es decir, el poder legítimo), y se pueden dar nuevos argumentos a la oposición (leal, desleal o cuasi leal) para cuestionar o impugnar la legitimidad, y animar en caso extremo la resistencia o desacato (oposición desleal) a las decisiones del gobierno.

No obstante, la sana distinción entre oposición leal y desleal permite la identificación de procesos políticos caracterizados (o no) con el respeto a las reglas del juego político, siendo en todo caso el respecto a la ley y a los procedimientos elementos condicionantes de fundamental importancia y observancia para los actores implicados.

“La legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, utilizando la

fuerza” (...) “Esta creencia no requiere estar de acuerdo con el contenido de la norma, ni apoyar un gobierno en particular, sino el aceptar su carácter vinculante y su derecho a mandar hasta que se produzca un cambio de acuerdo con los procedimientos del régimen” (J. Linz, 1987:38-39).

Scharpf: La teoría de la legitimidad democrática

Al analizar el problema de la legitimidad de las organizaciones e instituciones europeas a la luz de las políticas que bajo su seno se generan, la teoría de la legitimidad democrática de F. Scharpf señala que existen dos perspectivas (o fuentes) para legitimar el ejercicio del poder, una centrada en el proceso (que se basen lo más fielmente en las preferencias de los miembros de la comunidad) y otra basada en los resultados (que promuevan de manera eficaz la realización de los intereses de tales miembros) (F. Scharpf, 2005 ; F. W. Scharpf, 1998), es decir, una legitimidad basada en la dimensión del proceso (*process legitimacy* o sea el gobierno *por* el pueblo) y otra que se basa en la dimensión de los resultados (*outcome legitimacy* es decir, el gobierno *para* el pueblo) (Meunier, 2003).

Las acciones de la autoridad gubernamental que son contrarias a las preferencias o los intereses de los gobernados requieren legitimación. En los sistemas políticos democráticos, tales acciones pueden legitimarse bien en términos de proceso decisorio, haciendo referencia a las preferencias colectivas de los gobernados, o bien en términos de resultado por referencia a sus intereses comunes. Ambos tipos de argumentos de legitimación se complementan y refuerzan mutuamente en el Estado nacional; y ambos encuentran su fundamento en las instituciones políticas, que deben asegurar la dependencia directa o indirecta de los gobernantes respecto de los gobernados, posibilitar una acción política eficaz y evitar el abuso de poder (F. Scharpf, 2005).

A su juicio, las medidas de autoridad que responden a las preferencias manifiestas de los afectados no precisan de legitimación. Las necesidades de legitimación dependen, por tanto, en si las acciones de gobierno y políticas públicas atienden o no (y cómo) a las preferencias manifiestas, así como en la “relevancia de esa intervención en las relaciones entre varios afectados”.

De esta forma, las relaciones entre afectados que solamente exigen coordinación se asemejan usando la teoría de juegos, a juegos de coordinación puros, en donde se puede lograr la adaptación mutua o acuerdos voluntarios sin necesidad de una regulación (es decir, sin la creación de una política, y de una participación del poder legítimo o autori-

dad). Por otro lado están las relaciones de conflicto distributivo, que son aquellas en donde se presupone un interés de las partes por la regulación, aunque las soluciones disponibles se distingan considerablemente en términos de sus distribución de ventajas e inconvenientes (F. Scharpf, 2005). La coordinación jerárquica exigida en el conflicto distributivo exige de una fuerte legitimación de cara a aquellos afectados en sus intereses como consecuencia de la imposición de tal regulación. Finalmente, la mayor necesidad de legitimación surge en las relaciones de mayor relevancia para los actores implicados, aquella caracterizada por conflictos de *suma cero*, donde la regulación que determina la satisfacción o el beneficio de un grupo sólo puede llevarse a cabo a costa o en detrimento directo de otro grupo. Como puede advertirse este acercamiento es muy coincidente con el enfoque de arenas de poder desarrollado por Lowi (T. J. Lowi, 1996).

La teoría de la legitimidad democrática de Scharpf ha tenido una gran repercusión en las agendas de investigación de la ciencia política europea, sobre todo por su aplicación en el concierto de las instituciones de la Unión Europea. Además su planteamiento es bastante adecuado a los problemas de legitimación de las políticas y las instituciones conformadas más allá de los estados nacionales en Europa (F. Scharpf, 2005) y se encuentran muchos ejemplos de su uso en investigaciones en políticas públicas.

D. Beetham y M. Alagappa: La legitimación del poder

En ciencia política mucho se ha escrito ya sobre el papel que juega la legitimidad en la estabilidad y gobernabilidad, así como sobre las variables más importantes para comprender su existencia, reforzamiento o desvanecimiento en beneficio de los regímenes políticos. Pero más allá de tan importante cuestión: ¿qué importancia tiene la legitimidad y la legitimación del poder para el estudio de las políticas públicas, y concretamente para el estudio del cambio de las políticas?

Desde la sociología y la ciencia política, la legitimidad se ha entendido como una fuerza o condición fundamental de las instituciones políticas, del gobierno, de las acciones de gobierno y de los actores políticos, sin la cual carecerían de sustento, credibilidad y autoridad moral para el mantenimiento de un sistema o régimen de poder, y mucho más cuando dichos actores o instituciones operan o constituyen relaciones e interacciones dentro y entre regímenes considerados democráticos.

Referida al estudio de la legitimidad, Deborah Stone en su libro *Policy Paradox* ya adelantaba la complejidad e importancia de este objeto de estudio en ciencia política, haciendo una analogía categórica, aquí recordada:

“la legitimidad es de algún modo del equivalente politológico de la mano invisible en economía: sabemos que ésta existe como una fuerza que mantiene unidas a las sociedades, pero no podemos dar explicaciones satisfactorias sobre cómo generarla o por qué algunas veces es muy fuerte y otras pareciera desaparecer” (Stone, 1997).

Condicionada por el legado weberiano, la perspectiva dominante en ciencias sociales ha asumido erróneamente que la existencia de la creencia en la legitimidad confiere y ratifica la autoridad del régimen y del Estado en su conjunto, reforzando de esta forma la condición de dominación. La creencia en la legitimidad se ha entendido pues como “... el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal” (Bobbio, 1997). Así pues, la legitimidad se ha analizado como una creencia, un valor, como un juicio sobre la pertinencia, indispensabilidad y legalidad de la autoridad ejercida por y a través de las instituciones políticas (y sobre sus rendimientos) en apoyo a la estabilidad, permanencia y consolidación de las instituciones políticas y del sistema político.

Nuestro desconocimiento e insatisfacción tiene mucho que ver con un objeto de estudio multidimensional, problemático, escurridizo (como lo es la legitimidad) y con la llamada malinterpretación del legado weberiano para el estudio de la legitimidad - cuya trascendente disertación incluimos a continuación. Haciendo referencia directa a la postura weberiana, los cimientos de tal malinterpretación las describe Beetham (1991) de esta forma:

“Para un científico social, el decir que una relación de poder dada es legítima, argumenta Weber, no radica en realizar un juicio moral acerca de ésta a la manera de un filósofo; radica más bien en realizar un reporte (el cual puede ser empíricamente cierto o falso) acerca de la creencia de otras personas. El poder es legítimo cuando aquellos implicados en éste creen que lo es; la legitimidad se deriva de la creencia de la gente en la legitimidad. Por tanto, Weber escribe, la legitimidad es equivalente a la creencia en la legitimidad, y un poder legítimo es un poder que es entendido como tal” (Beetham, 1991).

A juicio de Beetham, el problema con la definición weberiana no es el hecho de que falle en relación con los criterios defendidos por la filosofía normativa, sino el hecho de

que dicha definición “... favorece una inadecuada ciencia social (...) deja al científico social sin medios adecuados para explicar por qué la gente reconoce la legitimidad del poder en una época y lugar y no en otra”, y donde el error “...es divorciar las creencias de la gente acerca de la legitimidad de los fundamentos o razones que la sostienen” (cursiva nuestra).

“El error no es Weber, sino aquel del científico social que ha reducido la explicación de las creencias a los procesos y agencias de su diseminación e internalización, más que al análisis de los factores que otorgan a la gente bases o razones para fundamentarla” (Beetham, 1991).

De esta reflexión se sucede la indignación de varios filósofos políticos en relación con el entendimiento de la mayoría de los científicos sociales sobre el concepto de legitimidad, los cuales han transformado este problema de estudio (de una cuestión relacionada con las características de un sistema de poder) hacia otro distinto, concerniente a las creencias que la gente tiene sobre el mismo, vaciando de cualquier referencia objetiva o de contenido moral el concepto (Beetham, 1991). Por tanto, la legitimidad como objeto de estudio se ha entendido e interpretado equivocadamente como un atributo o valor basado en creencias. Epistemológicamente, las consecuencias de tal vaciamiento son que se hace incomprensible que alguien pueda juzgar la legitimidad o ilegitimidad de acuerdo con criterios analíticamente identificables (es decir, de acuerdo con unas características atribuibles a un sistema de poder) más allá de la creencia en su existencia por la agregación de percepciones por sujetos individuales.

Con base en esta crítica, la propuesta de Beetham (Beetham, 1991) para el estudio de la legitimidad en ciencias sociales nos dice que una relación (o sistema de poder) es (será) legítima en el grado en que:

- i) se encuentre en conformidad con las reglas establecidas
- ii) las reglas del poder puedan ser justificadas con referencia en creencias compartidas tanto por los dominantes como subordinados
- iii) Exista evidencia de consentimiento por los subordinados sobre una relación particular de poder (Beetham, 1991).

“El primer nivel es el de las reglas, el segundo el de la justificación basada en creencias, y el tercero el de las acciones. Los tres niveles no son alternativas, de-

bido a que todos contribuyen a la legitimidad; los tres proveen a los subordinados bases morales para el acatamiento y la cooperación” (Beetham, 1991).

Tabla 10. Criterios de legitimidad

Criterio de legitimidad	Forma no legítima de poder
Conformidad con las reglas (validez legal)	Ilegitimidad (incumplimiento de las reglas)
Justificabilidad de las reglas (en términos de creencias compartidas)	Déficit de legitimidad (discrepancia entre las reglas y las creencias que las soportan, ausencia de creencias compartidas)
Evidencia de consentimiento	Deslegitimación (retiro del consentimiento)

Fuente: (Beetham, 1991)

Este autor indica que junto a las dimensiones analíticamente identificables coexisten sus respectivas formas de poder no legítimo. Más allá de la creencias sobre la existencia o no de legitimidad, podemos decir que una relación de poder sería *ilegítima* en la medida en que los gobernantes y actores con autoridad política formal actuaran de forma que contravenga directamente con el marco legal establecido, es decir de forma ilegal, equiparando así ilegitimidad con ilegalidad.

De la misma forma, podemos decir que una relación de poder puede tener un *déficit de legitimidad* cuando en el cuerpo social (y/o en las coaliciones políticas relevantes) no existan creencias compartidas que justifiquen la existencia de dicha relación de poder, así como cuando persista una fuerte discrepancia entre las reglas establecidas y las creencias que soportan dichas reglas.

Finalmente, una relación de poder será *deslegitimada*, cuando el consentimiento de los gobernados (o implicados en una relación de poder) es retirado abierta y públicamente, con el fin de que dicha relación de poder (o alguna de sus características fundamentales) no siga existiendo como tal. Manifestaciones de desobediencia civil (diferenciables de aquellas relacionadas con la objeción de conciencia), son las vías ciudadanas más representativas orientadas a la deslegitimación.

Mejorando el modelo de Beetham, M. Alagappa (Alagappa, 1995b) añadió una cuarta dimensión de legitimidad, que es aquella que se vincula directamente con la efectividad y los rendimientos en el uso del poder:

“Un posterior elemento – un adecuado y efectivo uso del poder- es necesario para completar la estructura de la legitimidad. Este elemento se refiere al uso efectivo del poder estatal con base en reglas aceptadas para la promoción del interés colectivo y el bienestar de la comunidad política” (Alagappa, 1995b).

Ciertamente esta cuarta dimensión de legitimidad basada en la efectividad y los rendimientos fue anteriormente advertida por otros autores (Deutsch, 1976 ; J. Linz, 1987 ; Lipset, 1987) resaltando la estrecha relación que guarda la eficacia y los rendimientos de la acción política para la legitimidad y la estabilidad de los regímenes políticos en su conjunto, y en clara concordancia con la propuesta teórica de F. Scharpf (F. Scharpf, 2005 ; F. W. Scharpf, 1998). En suma, es la legitimidad por resultados, y también una preocupación central de otros estudios que vinculan la legitimidad de la acción gubernamental con la gestión y administración públicas (Bañón & Carrillo Barroso, 1997 ; Cabrero Mendoza, 1997 ; Carrillo Barroso, 1997 ; Villoria Mendieta, 1996).

En consecuencia:

“... la legitimidad comprende cuatro elementos clave: normas y valores compartidos, conformidad con las reglas establecidas para la adquisición del poder, el adecuado y efectivo uso del poder, y el consentimiento de los gobernados”, los cuales “...identificados para propósitos analíticos, (...) concurren en forma variada e interdependiente en la determinación de la legitimidad, encontrándose en la práctica íntimamente vinculados” (Alagappa, 1995b).

El modelo de Beetham (y su adaptación) nos permite reconocer a la legitimación del poder como una de las más importantes variables (y actividades) en el quehacer político, y a la legitimidad como el aspecto integrador que une los diversos elementos de régimen político y crea las bases morales para el acatamiento y la cooperación, ya que dadas sus ventajas, será un objetivo fundamental de los actores políticos dotar de legitimidad sus acciones, a la coalición política a la que pertenecen, a las organizaciones políticas y políticas públicas que apoyan.

Carrillo: Legitimidad y administración pública

En su propuesta analítica, Bañón y Carrillo (Bañón & Carrillo Barroso, 1997) y Carrillo (Carrillo Barroso, 1997), ofrecen un enfoque para el estudio de la legitimidad de la administración pública. Ello se antoja muy relevante, pues en la literatura se advierte que los analistas de políticas públicas frecuentemente han concebido la legitimidad como relevante sólo para explicar el mantenimiento de la autoridad en los sistemas políticos, y en donde raramente se reconoce la utilidad de la misma en el estudio de las políticas públicas y en la administración pública (Montpetit, 2008).

En su línea argumental, los autores defienden que la administración pública necesita legitimarse, la legitimidad del sistema político depende en parte de la administración, y que las necesidades de legitimidad de la administración se han multiplicado. En este sentido, políticas públicas cobran una importancia central, ya que en tanto productos (instrumentos) no solo gubernamentales sino de orden público, concurren de forma significativa en el proceso de legitimación del estado y del gobierno. Carrillo señala que “... una de las contribuciones principales del gobierno y de la administración pública a la estabilidad de la democracia es proporcionar eficacia al sistema político mediante las políticas y los servicios públicos” (Carrillo Barroso, 1997).

Siguiendo a García Pelayo (García-Pelayo, 1987), Villoria señala que “en el marco conceptual e ideológico del Estado de bienestar se consideró que el problema de la legitimidad del poder público se resolvía, fundamentalmente, a través de la prestación de servicios (...), lo cual situaba a la Administración Pública en el centro de la actuación estatal y como actor fundamental en el proceso de legitimación” (Villoria Mendieta, 1996). Adicionalmente, “... al hacer de la administración una variable dependiente del sistema político y basar éste su autoridad en normas racionales estatuidas correctamente en cuanto a su forma, la necesidad de legitimidad de la administración es reducida y dependiente” (Bañón & Carrillo Barroso, 1997). Se entendió pues a la administración pública como la principal institución legitimadora del poder público, que al mismo tiempo no necesitaba legitimarse, dado que su legitimidad dependía de una instancia superior, el gobierno y de la racionalidad legal que la constituye.

Las transformaciones del Estado y de la administración pública en el siglo XX, dieron origen a fuertes interrogantes tendentes al estudio de la legitimidad de la intervención estatal en la economía y en el mundo de lo privado. Las importantes aportaciones relativas a las fallas del mercado, aunadas a las “fallas del Estado y del gobierno” demuestran un interés creciente en esta afirmación. Junto con los procesos de reforma estatal orientados a la desregulación, privatización, saneamiento de finanzas públicas y liberación de mercados, mayormente ocurridos a causa del cambio del modelo económico impuesto por el ascenso del capitalismo de libre mercado como forma de organización económica característica de la globalización, no es casual que frente a la problemática expuesta los procesos de reforma estatal acaecidos en muchos países hayan tendido a generar, incrementar y mejorar las capacidades de gestión de las administraciones públicas (léase modernización administrativa, descentralización, profesionalización del servicio público, instauración de servicios profesionales de carrera), así como al mejoramiento e incremento de canales democráticos de participación en la decisión y ejecución de políticas, con miras a su institucionalización. Todo ello sin dejar de lado el importante papel que han tenido los procesos de reformas políticas y político-electorales cuyo origen en principio se debe no solo a garantizar la continuidad y estabilidad de las democracias, sino también a la generación de mayores niveles de legitimidad institucional del conjunto de elementos que integran los sistemas políticos de la región.

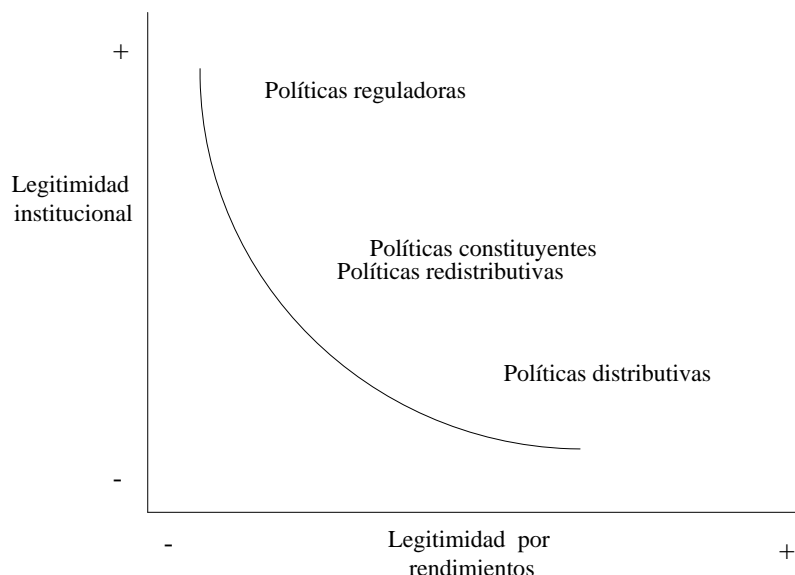
Bañón y Carrillo son enfáticos al señalar que “...el planteamiento weberiano resulta insuficiente para analizar la cuestión de la legitimidad del sistema político y la administración pública en fases más avanzadas de la evolución del Estado” (Bañón & Carrillo Barroso, 1997).

En consonancia con los desarrollos teóricos de F. Scharpf, los autores diferencian para efectos analíticos el origen de la legitimidad de administración pública en dos fuentes: la institucional y la de los rendimientos. Al respecto, los autores señalan que:

“... la legitimidad institucional se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social y democrático de derecho. Es decir, cómo se comporta la administración, esto es, bajo qué sistema normativo se rige su comportamiento.” Mientras la legitimidad por rendimientos, “... se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados. Esto es, qué resultados

obtiene en el desempeño de sus funciones” (Bañón & Carrillo Barroso, 1997) (1997:60) véase también (Carrillo Barroso, 1997)

Gráfico 13. Fuentes de legitimidad de la administración pública y las políticas



Fuente: (Bañón & Carrillo Barroso, 1997) Adaptado.

Usando esta distinción analítica, y basando su propuesta en que la administración actúa mediante políticas públicas, los autores desarrollan varios modelos para tratar de dilucidar el tipo y cantidad de legitimidad institucional o por rendimientos de la administración, según el tipo de política pública en cuestión, así como la jurisdicción de origen y referencia.

Con base en este modelo, los autores proponen que “los combinados” de legitimidad institucional y por rendimientos dependen del tipo de la arena de la política en cuestión. De esta forma, y usando la tipología clásica de Lowi, afirman que las políticas regulatorias requieren más contenido de legitimidad de tipo institucional, mientras las políticas distributivas (y constituyentes) requieren mayor contenido de legitimidad por rendimientos. Las políticas redistributivas requieren, en una posición intermedia, ambos tipos de legitimidad en más o menos igual proporción.

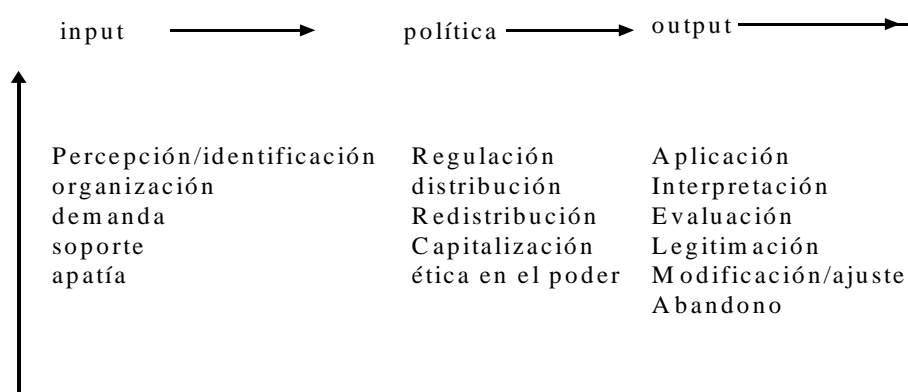
Legitimidad y políticas públicas: el *policy legitimation* como fase del proceso

El problema de la legitimidad de las política públicas ha sido analizado y teorizado en clave sistémico-procesal por varios autores con el fin de conocer de qué forma las polí-

ticas públicas lograban su legitimación a través de los acuerdos, reglas de juego y contextos institucionales determinados, así como de qué forma la política pública contribuye a la legitimidad del sistema político. Dichos enfoques han descansado en las bases brindadas por la perspectiva procesal a los estudios de política pública.³³

La legitimación ha sido incluida como parte de los resultados derivados del proceso de las políticas públicas, es decir como un *output* de impacto sistémico (legitimación por resultados), destacando cómo por ejemplo, la eficacia continuada de las políticas públicas contribuye a la legitimidad del régimen o del sistema político como un todo.

Gráfico 14. El proceso de las políticas como inputs y outputs



Fuente: (W. Parsons, 1995).

No obstante, bajo esta visión sistémica, el estudio de la legitimidad en las políticas públicas se ha centrado en el proceso de formulación de las políticas y de aprobación de decisiones. Bajo este prisma, el estudio del *policy legitimation* ha tenido por variable de contrastación empírica primordial el grado de aceptación de las políticas con fundamento en percepciones puntuales y contextuales de la ciudadanía sobre determinada acción gubernamental. Baste ver el abordaje de la literatura generada en torno a la legitimación de las políticas como etapa del enfoque procesal o incluso a través de la pregunta de cómo influyen los órganos del poder judicial en la legitimidad de políticas impulsadas

³³ A juicio de Parsons, los marcos analíticos que han dominado el campo desde los años sesenta, se derivan de la combinación del enfoque de las etapas y del modelo de Easton del sistema político (W. Parsons, 1995)

por el poder ejecutivo (véase por ejemplo los trabajos de Mondak y Gibson (Gibson, Caldeira, & Baird, 1998 ; Mondak, 1992, 1994).

A nuestro juicio, la camisa de fuerza que ha representado el uso del enfoque procesal tradicional en políticas públicas ha condicionado mucho el análisis de la legitimidad como una cualidad y de la legitimación como un proceso orientado. El enfoque procesal, a la vez que ha sido una poderosa herramienta para el estudio de la acción gubernamental (y de la cual se sigue reconociendo su utilidad como heurística), también ha limitado la crítica y cuestionamiento de algunos aspectos relevantes relacionados con la legitimación de las políticas públicas y de la acción gubernamental en general.

Con el enfoque procesal se ha limitado el estudio de la legitimación al estudio de la aprobación institucional de la política, igualando así el *policy approval* con el *policy legitimation*. Con la perspectiva convencional de las etapas del proceso de las políticas se ha concebido y estudiado a la legitimación (*policy legitimation*) como una fase o etapa del *policy process*, ubicada después de la etapa de diseño-formulación y previa a la de implementación, la cual ha consistido esencialmente en tres vías institucionales de aprobación de decisiones, generalmente no dependientes de la coalición interna implicada en el diseño de la política.

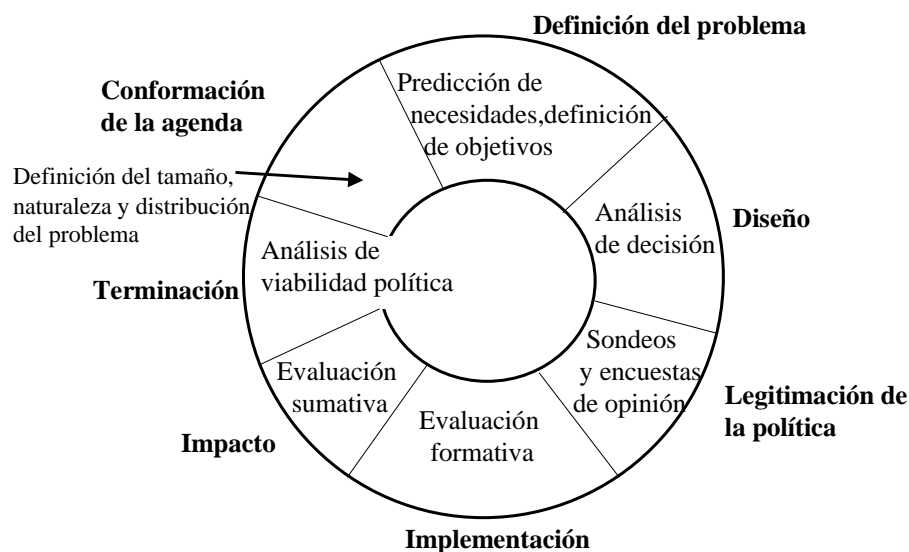
La primera (tal vez la más evidente y estudiada) consiste en la aprobación y elevación de la política a rango de ley por parte del poder legislativo. La segunda se refiere a la aceptación público-democrática del mandato, generable (o efectivamente generada) mediante mecanismos de democracia directa o de participación ciudadana; La tercera, mediante el fallo por parte del poder judicial sobre algún aspecto particular de la política ante controversias existentes sobre la aplicación o interpretación de la ley.

En el estudio de la legitimación de las políticas públicas, se ha dado gran atención académica y científica al ámbito temporal predecisional y al ámbito institucional-formal de los poderes legalmente constituidos en las democracias.

Así pues, y con el fin de conjuntar las fases del ciclo de políticas con el ciclo de información sobre las mismas, D.J. Palumbo (Palumbo, 1987) presentó un esquema que pretende describir la relación entre fases y la información generada en el proceso de las políticas. Palumbo identifica la legitimación como una fase del proceso de las políticas

y relaciona ésta con el conjunto de información referente a la opinión (basado en sondeos y encuestas) sobre una política pública. Identifica la legitimación de las políticas como la aprobación por órganos legislativos, donde la información sobre las percepciones de la opinión pública juegan un papel de central importancia para los actores implicados en la aprobación de la política.

Gráfico 15. El ciclo de las políticas



Fuente: (Palumbo, 1987)

Paralelamente, en su clásico libro Charles O. Jones (C. O. Jones, 1984) repite con algunas variaciones el esquema antes citado, identificando la legitimación como una fase del proceso de políticas íntimamente vinculada a la etapa de formulación. No obstante, en su perspectiva la legitimación se refiere básicamente a dos formas analíticamente identificables, donde la autorización o aprobación de la política a través de los cuerpos legislativos (es decir, los procesos específicos por los cuales los programas son autorizados) es la categoría funcional de análisis de mayor peso. De acuerdo con Jones, la etapa de formulación de las políticas se encuentra fuertemente orientada a la legitimación, es decir, a la autorización de la propuesta mediante su aprobación. No obstante que este autor reconoce que no es posible establecer una división real entre las etapas de formulación y legitimación (a su juicio, tanto la formulación como la legitimación de las polí-

ticas están íntimamente vinculadas), su interés se basa en la identificación de las mismas como ‘categorías funcionales’ para el análisis.

Con contados avances en el ramo, la revisión a la literatura permite afirmar que la legitimidad como atributo de las políticas públicas, más que estudiado como un serio problema de investigación, ha sido más bien una cualidad tácitamente asumida. La confusión analítica y metodológica del *policy approval* con el *policy legitimation* es parte de la causa de tal hecho. Dicha confusión es comprensible gracias al reconocimiento de dos supuestos básicos subyacentes y generalmente no cuestionados en los estudios de política pública, centrados en el enfoque procesal, y referidos al contexto político-democrático en el cual se generan y aplican las políticas públicas.

- El primer supuesto es que los gobiernos electos y conformados mediante métodos democráticos y legítimamente aceptados, no pueden sino diseñar, aprobar y poner en marcha políticas también legítimas, donde su condición de legitimidad tiene origen y sustento en las instituciones políticas que les dieron vida y forma. En suma, donde la democracia como sistema institucional de ordenamiento garantiza por sí misma la legitimidad de la acción gubernamental. Se trata del énfasis en la legitimidad político-institucional como garante de una acción gubernamental legítima. Donde los sistemas de frenos y contrapesos establecidos mediante la división de poderes actúan como mecanismos que permiten investir de legitimidad la acción gubernamental, ya que con ellos se desarrollan y garantizan (al menos en la teoría) la legalidad y el adecuado comportamiento de los actores políticos en las funciones de aprobación, supervisión, control y seguimiento de las políticas por órganos de gobierno en sus distintas ramas (legislativo, ejecutivo y judicial), es decir, de acuerdo con su ámbito de competencia y con base en el orden político-institucional establecido.
- El segundo supuesto consiste en el hecho de que una vez aprobada, las políticas públicas serán consideradas un instrumento de acción gubernamental legítima en la medida en que logren los objetivos esperados y con apego al Estado de derecho (*Rule of Law*), donde no es ya un problema de legitimación, sino del logro de valores tales como los de eficacia, eficiencia, equidad, etc., dentro del marco de la ley. En esta dimensión, la burocracia como orden y sistema político-

administrativo se asume como la instancia legítima en la aplicación de la acción del gobierno, donde el problema de la legitimación de una relación de poder no es ya un problema de creencia o de justificación, sino de la aplicación legal y efectiva del mandato. En suma, donde en la ejecución de las políticas, no se busca ser legítimos sino solamente aplicar el mandato con apego a derecho, cumplir objetivos y obtener resultados. Se trata del énfasis en la “legitimidad por rendimientos” como determinante de legitimidad de la acción gubernamental.

Con dichos supuestos, el problema de investigación sobre la legitimación se ha reducido al estudio de cómo los actores políticos logran la aprobación institucional de la política, con base en el uso de los canales institucionales para la formulación y aprobación, y al estudio de cómo dichos actores logran el cumplimiento de los objetivos y la obtención de resultados con apego a las leyes.

Peters: Legitimación de decisiones de políticas públicas

Aportaciones posteriores en el campo de las políticas públicas han dado nuevas pistas sobre la legitimación, ya no entendida llanamente como una etapa del *policy process* o como una parte indisoluble de la formulación, sino como una parte sustantiva del *decision-making process*, modificando el énfasis de análisis de la legitimación, y ampliando así la comprensión de la legitimación como una actividad potencialmente presente en todas las fases del proceso de las políticas.

Al respecto Peters (Peters, 1986) precisó que el proceso gubernamental de toma de decisiones es central en la legitimación de las políticas. A su juicio, más que la política como instrumento lo que se legitiman son las decisiones de política pública.

“Debido a que las opciones de política pública inevitablemente benefician algunos ciudadanos en detrimento de otros, una considerable atención debe darse al proceso por el cual las decisiones son tomadas. Es por medio de estos procesos de gobierno que las decisiones sustantivas son legitimadas, esto es, el contar con la autoridad legítima del estado a su lado” (Peters, 1986).

En dicho trabajo, Peters identificó cuatro tipos de legitimación, tres de los cuales son realizados por elites políticas, y que potencialmente trascienden las etapas de formulación y aprobación “En general, la legitimación es realizada a través del proceso legisla-

tivo, a través del proceso administrativo diseñado para la promulgación de regulaciones, mediante las cortes, y mediante mecanismos de democracia directa” (Peters, 1986) .

Tabla 11. Tipos de legitimación de decisiones en el proceso de las políticas

	Implicación mayoritaria	Implicación no mayoritaria
Masas	Referéndum	-
Élites	El Congreso	Las Cortes Regulaciones administrativas

Fuente: (Peters, 1986).

En esta perspectiva, el papel de legitimación de los actores políticos clave mediante el proceso legislativo depende de la edificación de mayorías simples o especiales en cada punto crucial del proceso. La función de los analistas de políticas y actores políticos, en su calidad de ‘actores legitimadores’, consiste en promover la construcción de dichas mayorías o coaliciones a través del “análisis partidario”, a través del compromiso de respaldo de trabajo ajeno con el fin de recibir posteriormente el mismo trato en otra área de interés (*logrolling*), o de acciones de negociación o cabildeo, fundamentales para el logro de acuerdos y la construcción de alianzas y consenso en las legislaturas. En suma, es un proceso de legitimación de decisiones en muchos casos obligado, dada la distribución del poder, las reglas del juego político imperante, y que implican muchas veces actividades de carácter informal (en algunas ocasiones de dudosa transparencia y/o legalidad), dada la potencial captura a la que pueden ser sometidas los grupos políticos implicados en la toma de decisiones.

Por otro lado, Peters identifica la legitimación de decisiones mediante la generación de regulaciones administrativas como un proceso no mayoritario de legitimación muy importante, aunque es un proceso que muchos ciudadanos podrían poner en tela de juicio (Peters, 1986). Este se refiere a las actividades reguladoras que generan las agencias administrativas mediante el diseño de leyes y disposiciones secundarias. Evidentemente, existe una clara necesidad de las agencias de mantener sus apoyos políticos, defender su presupuesto y su existencia misma como agencia ante el poder legislativo, y hacerlo mediante las regulaciones resulta además de fácil y conveniente, claramente viable. Por estas causas dichos procesos no sólo son centrales para el afianzamiento de las burocracia-

cias y su protección o blindaje ante potenciales peligros externos, sino también para la legitimación de las políticas a su cargo.

La generación de regulaciones puede entenderse como una clara estrategia legitimadora que puede implicar a una o más organizaciones del poder ejecutivo con el legislativo, o a dos o más organizaciones del poder ejecutivo. En ambos casos, el origen de la estrategia de legitimación se encuentra al interior de las organizaciones públicas responsables de la ejecución de la política, es decir, en el ámbito de influencia de las coaliciones interna y externa, y se dirigen tanto al interior de la propia organización o entre organizaciones del ejecutivo, como al cuerpo social y/o a los órganos de los poderes constituidos ajenos al ejecutivo.

Otro medio no mayoritario de legitimación de decisiones identificado por Peters son las cortes. En su ámbito de competencia, el poder judicial y sus cortes tienen capacidad legal para la promulgación de decretos legitimadores de las políticas, esto es, para aceptar o rechazar los remedios propuestos por las partes implicadas sobre disputas concretas. El papel que las cortes han adoptado en la legitimación de acciones tiene dos caras. En su sentido simple, las cortes pueden legitimar las acciones posteriores de los tomadores de decisiones declarando que sus acciones son aceptables a la sombra de la Constitución. En un segundo sentido, las cortes pueden tomar parte en la legitimación de las políticas decidiendo que ciertas condiciones existentes en la sociedad se encuentran en contradicción con la Constitución, y con ello ofrecen una solución a aquellos problemas (Peters, 1986).

A diferencia de los otros tres tipos de legitimación antes señalados, los medios de democracia directa son de carácter mayoritario, y permiten a los ciudadanos legitimar las decisiones de políticas, ya sea mediante el referéndum sobre una decisión concreta sujeta a consideración por el gobierno, el plebiscito, así como mecanismos que permiten a los votantes la inclusión de asuntos públicos sujetos a voto (*initiative means*). En este sentido, tal vez el argumento más poderoso relacionado con la legitimidad en las sociedades contemporáneas sea el de la toma de decisiones mediante mecanismos y procedimientos democráticos.

Montpetit: Los diseños de políticas públicas y la legitimidad

Destacando la dualidad entre el conocimiento experto y el aporte de los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas, E. Montpetit desarrolla un modelo para la comprensión del rol de los diseños de políticas públicas como elementos clave de la legitimidad, y de cómo se pueden generar procesos centrados en conocimiento (orientados al producto) así como procesos centrados en el ciudadano (orientados a los insumos) a fin de crear diseños políticos legítimos (Montpetit, 2008) o rearticularlos a fin de reducir los déficits de legitimidad.

La preocupación inicial de este autor es, por un lado, identificar el rol de los diseños de políticas públicas como fuentes de legitimidad. Siguiendo a D. Beetham, Montpetit señala que las contribuciones de los diseños de políticas descansan fundamentalmente en la llamada justificabilidad de las normas y decisiones con base en las creencias compartidas (Beetham, 1991). También en identificar el rol de los formuladores de políticas en el proceso, así como el papel del diseño de políticas públicas como actividad crítica para la legitimidad. Usando los desarrollos previos de F. Scharpf respecto de su teoría de la legitimidad democrática, Montpetit es enfático en indicar que un diseño de política pública (entendido no como proceso, sino como *output*) puede también contribuir a la legitimidad, es decir, ser una fuente por sí misma de legitimidad, cuando el mismo es producto o se basa en procesos impulsados por el conocimiento (*knowledge-driven processes*). Su aporte es útil para estudiar la legitimidad en el contexto del análisis de políticas públicas, y descansa en la identificación de una escala de cuatro “situaciones discursivas”, y de dos “reacciones institucionales” que dan cuenta de distintos grados de déficits de legitimidad en las democracias liberales, y donde los fracasos en los diseños políticos contribuyen a profundizar los déficits de legitimidad. Las cuatro situaciones discursivas son:

1. Convergencia de creencias: situación caracterizada por el acuerdo de los actores políticos respecto de la identificación del problema, de la formulación de alternativas y de la selección de instrumentos para atenderlos y que definen un diseño de política pública dado. Mayormente, esta convergencia puede haber sido el claro resultado de un proceso de deliberación o de aprendizaje (*policy learning*), y hace patente una ausencia de déficit de legitimidad.

2. Acuerdo sin convergencia de creencias: Situación discursiva que revela de bajos a moderados déficit de legitimidad, y en el que no todos los actores están convencidos sobre un diseño de política pública dado, y en donde no obstante, los actores en cuestión pueden lograr acuerdos necesarios sobre cambios en los diseños de políticas públicas, cambios pequeños, cuya estrategia de actuación se basa en la idea del “incrementalismo desarticulado” (*disjointed incrementalism*) (Braybrooke & Lindblom, 1970).
3. Debate sin acuerdo: Situación discursiva que refleja un alto déficit de legitimidad, en tanto los actores políticos implicados deciden no cooperar con los elaboradores de políticas y “movilizan sus tropas” o bases para hacer evidente su desacuerdo. Vigorosos debates sin acuerdo son característicos de esta situación en donde los elaboradores de políticas indican un considerable déficit de legitimidad.
4. Cinismo sin debate: Finalmente, esta situación discursiva que define un muy alto déficit de legitimidad, y donde los discursos que sostienen un determinado diseño de política pública están muy desconectados de las creencias de un gran número de actores políticos implicados o afectados, quienes no sólo dan voz a su disconformidad sino también escogen la opción salida, buscando no ser parte del proceso. En estas situaciones, se puede provocar el abandonar un diseño de política pública y necesitar el re-diseño de la política, dada la ausencia total de apoyo, implicación y convergencia de creencias de los actores en el proceso y en el diseño propuesto.

Cuando ello ocurre, el déficit de legitimidad de la política se desborda impactando en el sistema político entrando el mismo en lo que Beetham llamada “deslegitimación” que deviene en manifestaciones claras de retiro del consentimiento, como forma de poder no legítimo (Beetham, 1991).

Con la identificación de estas cuatro situaciones discursivas se pueden conceptualizar “puntos de partida” respecto de la política y su contexto, sobre los cuales los actores políticos definen posturas estratégicas para enfrentar proceso de de cambio potenciales. (Véase pág. 219 y ss.)

Tabla 12. Déficit de legitimidad y situaciones discursivas vinculadas a los diseños de políticas públicas

	No hay debate	Si hay debate
Si hay acuerdo	1. Convergencia de creencias (Sin déficit de legitimidad)	2. Acuerdo sin convergencia de creencias (Bajo/moderado déficit de legitimidad)
No hay acuerdo	4. Cinismo sin debate (Situación de deslegitimación)	3. Debate sin acuerdo (Alto/claro déficit de legitimidad)

Fuente: Elaboración propia, con base en Montpetit (Montpetit, 2008).

Por su parte y como su nombre lo indica, las dos “reacciones institucionales” que identifica Montpetit se refieren a la forma en cómo las instituciones reaccionan frente a los diseños de políticas públicas y que evidencian déficits de legitimidad. Se identifican dos tipos:

- a. El efecto de las políticas (*policy effect*): cuando es convincente, un diseño favorece la convergencia de creencias entre los actores políticos, así como su ratificación y autorización. Obtener el cambio deseado como resultado de un diseño brinda una mayor legitimidad. Esto es, la convergencia de creencias, acompañada de un cambio consistente resultado de la implementación exitosa de la política, supone un signo adicional de legitimidad, reforzando la convergencia de las creencias sobre el diseño de la política pública usado. En contraposición, una situación de convergencia de creencias y acuerdo sobre los diseños y que cuenta con apoyo (situación discursiva 1), cuyos resultados no se acompañen del éxito en la implementación de los cambios y en de los resultados deseados, sugiere fallos en el diseño que provocan un déficit de legitimidad, de la misma forma que aquellos diseños que surgen de apoyos no basados en el acuerdo o convergencia sobre las creencias (situación discursiva 2).
- b. El veto institucional y el proceso de “traslado de temas a otras escalas o entidades jurisdiccionales” (*veto and venue shopping*). Cuando existe virulencia en el debate y se advierten los puntos de veto institucionales (que son distintos según el contexto nacional e histórico que se trate) y los procesos de reclamación, impugnación, acciones críticas, revisiones judiciales sobre decisiones de políticas públicas, nos enfrentamos con importantes señales de un claro déficit de legitimidad.

El aporte de Montpetit es clave para nuestros propósitos, pues destaca el papel de los diseños políticos como articuladores de legitimidad, y que a su vez, los diseños necesitan ser legitimados en el proceso de las políticas a fin de acogerse y afrontar a las situaciones discursivas que haya lugar, así como dar respuesta a las posibles reacciones institucionales y que influyen sobre la legitimidad de las políticas. Sus aportes serán recuperados en el Capítulo IV (pág. 185 y ss.)

6. La legitimidad y la legitimación del poder para el estudio de las políticas públicas

Con base en las aportaciones antes referidas, las seis reflexiones que son presentadas aquí, son al mismo tiempo el sustento teórico que define la propuesta de enfoque respecto de la centralidad de la legitimidad y de la legitimación del poder como alternativa para comprender la dinámica de las políticas públicas.

- El carácter dinámico de la legitimidad
- La legitimidad como dimensión clave: la legitimación como imperativo
- La legitimación como proceso político orientado y contextual
- Los objetos de legitimación son tanto los actores políticos como las políticas públicas
- Las limitaciones del enfoque procesal
- Legitimar decisiones y diseños de políticas para combatir los déficits de legitimidad

El carácter dinámico de la legitimidad

La legitimidad como característica no es algo de tipo estático, sino que se constituye como un atributo dinámico de las instituciones políticas, pues “los miembros de una sociedad otorgan o retiran la legitimidad de día en día” (J. J. Linz & Stepan, 1987). El carácter dinámico de la legitimidad permite comprender por qué su generación, mantenimiento o búsqueda debe asumirse como una actividad clave y presente continuamente en la vida política (y consecuentemente) en el proceso de las políticas públicas. “La legitimidad es una práctica social, (...) es multifacética, altamente contingente, y un rasgo dinámico del gobierno; por tanto su cultivación debe ser permanente (Alagappa, 1995a). Sobre todo, la legitimidad se constituye como un atributo dinámico de las instituciones políticas y surge como resultado de una práctica (social y política) entre gobernantes y gobernados.

Ante el carácter dinámico de la legitimidad, también cabe comprender la dinámica mediante la cual la legitimidad surge y opera en relación con los distintos sistemas o regímenes políticos. Así pues, en las democracias, puede variar en forma considerable la

legitimidad de actores políticos, gobiernos y políticas, conservándose inalterable la convicción de la legitimidad del sistema. Junto con su carácter dinámico, sabemos que la legitimidad como variable opera en niveles crecientes. De esta forma es posible que ante la falta de eficacia política, de efectividad, o de legalidad, se pueda mermar la legitimidad de gobiernos, políticas y/o actores políticos, y que este fenómeno (aunque vulnere la credibilidad y aceptabilidad de la acción del gobierno en general) no violenta catastróficamente la legitimidad del régimen político o del sistema democrático de gobierno en su conjunto, cayendo irremediabilmente en procesos de crisis de legitimidad y quiebra del régimen.

Dado el carácter dinámico de la legitimidad, los gobiernos están obligados en muchos sentidos a generar permanentemente acciones tendentes a justificar las relaciones de poder ya existentes, tanto como aquellas relaciones de poder potencialmente generables, con el fin de garantizar su subsistencia, refrendar su condición de dominio, así como favorecer la estabilidad política. La clave está en identificar los tipos de justificación que son usados para la legitimación de la acción pública y analizar cómo evolucionan en el tiempo (véase pág. 197 y ss.)

La legitimidad como dimensión clave: la legitimación como imperativo

En su sociología de la dominación, Weber señaló que "... la subsistencia de toda 'dominación' (entiéndase sistema o relación de poder) se manifiesta del modo más preciso mediante la autojustificación que apela a los principios de legitimidad." (Weber, 1978) - citado en (Bañón & Carrillo Barroso, 1997). Dicho de otra forma, la supervivencia del poder legítimo implica necesariamente la justificación de la condición de dominio por parte de aquellos que detentan y ejercen dicho poder. Esto puede entenderse como un imperativo para todos aquellos actores políticos que, dada su investidura, requieren justificar su condición de ventaja frente a los subordinados por una relación de poder dada.

Si la legitimidad (...) permite el orden, la estabilidad y la efectividad de un sistema de poder, entonces podríamos esperar que los poderosos busquen asegurar y mantener la legitimidad de su poder dadas las ventajas para ellos. (...) 'Todo poder busca establecer y cultivar una creencia en su legitimidad, escribió Weber (Beetham, 1991:34).

Entendidas como acciones tendentes a justificar o demostrar la aptitud y capacidad de las instituciones, Habermas advierte que las legitimaciones sirven a los poderosos para hacer efectivo el reclamo de la legitimidad. Por tanto, la existencia de legitimidad, su mantenimiento e incremento, requiere el desarrollo de legitimaciones en el empleo del poder, las cuales se basan mayormente en la evidencia empírica y en la razón.

“Por legitimidad comprendo el valor de un orden político en ser reconocido. El reclamo de legitimidad se relaciona a la preservación social integrativa de una identidad social normativamente determinada. Las legitimaciones sirven para hacer bien este reclamo, esto es, para demostrar cómo y porqué las instituciones existentes (o recomendadas) son aptas en el empleo del poder político de forma tal que los valores constitutivos para la identidad de la sociedad serán alcanzados. Si las legitimaciones son convincentes, si son creídas, depende naturalmente en motivos empíricos, pero estos motivos no son formados independientemente de la fuerza justificatoria (analizable y formal) de las legitimaciones mismas. También podemos decir que no son independientes del potencial de legitimación, de las bases de la razón, que pueden ser movilizadas. Lo que está aceptado como razones y tiene el poder para producir consenso, y por tanto configurar motivos, depende del nivel de justificación requerida en una situación determinada” (Habermas, 1979, citado en Graham, 1986).

La legitimación como proceso político orientado y contextual

De esta forma, podemos entender a la legitimación como todas aquellas acciones tendentes a justificar una relación de poder como apta, adecuada, consecuente con los valores imperantes, sea esta una relación de poder existente o sea esta una relación de poder potencialmente generable. Como proceso, la legitimación comprende todas aquellas acciones tendentes a demostrar y generar la creencia que se persiguen fines colectivos valorados socialmente, y se basan en los hechos, tanto como en argumentos y juicios basados en valores, en la razón y en la evidencia empírica.

Haciendo referencia a la política como la búsqueda del logro de intereses, y asumiendo a la legitimidad como un atributo imprescindible, Linz reivindica la justificación del poder como requisito necesario a cubrir por los actores políticos dirigentes en los regímenes democráticos, para el logro y satisfacción de intereses individuales y de grupo:

“Nadie puede negar que el grupo dirigente es probable que trate de conseguir la satisfacción de sus intereses materiales e ideales, pero posiblemente no podrá retener su legitimidad si los persiguiera exclusivamente o a un coste demasiado grande para un amplio sector de la sociedad. La obligación de dar explicaciones,

que las elecciones introducen en una política democrática, hace necesario que los líderes tengan que demostrar que persiguen objetivos colectivos aceptables para la mayoría sin que representen una privación excesiva para sus contrarios, aunque pueden suponer una carga excesiva para minorías específicas”. (J. Linz, 1987:44).

De esta forma, se deduce que la legitimación (como proceso político orientado) permite a los poderosos acceder a todos los beneficios que el poder otorga, y concretamente, su existencia favorece la estabilidad política, la eficacia y la efectividad. En las democracias, la legitimación es un proceso orientado a mantener la creencia en la legitimidad del gobierno en turno, de las instituciones del régimen político y de los actores políticos dominantes o en condición de dominio. La legitimación del poder por tanto juega un papel central en la acción política, el debate público y la acción del gobierno, y está fuertemente condicionada por el entorno institucional, el accionar de las instituciones políticas y del gobierno, tanto como por los valores y creencias predominantes.

Los objetos de legitimación son tanto los actores políticos como las políticas públicas

Una relación de poder dada tendrá más posibilidades de ser apoyada si esta es considerada como legítima, ya que esta creencia otorga bases morales para el acatamiento. Las manifestaciones aprobación, aceptación y apoyo a cualquier relación de poder descansan (y a su vez refuerzan) en la creencia en la legitimidad de dicha relación de poder por parte de los gobernados y de la comunidad política. Sobre este particular tema, el problema de la ratificación o el respaldo (*endorsement*) ha sido hábilmente abordado como motor de estabilidad y legitimidad (Walker, Thomas, & Zeldritch Jr., 1986), señalando que la legitimidad de un acto depende no solamente de su propia legitimidad, sino también de la legitimidad del actor que desempeña el acto y la posición que ocupa, haciendo un desdoblamiento de lo que denomina los “objetos de legitimación”: las personas (o sea los actores), las posiciones (o sea los puestos o cargos que ocupan) y los actos (dentro de los cuales están las políticas públicas que impulsan dichos actores) (Walker et al., 1986).

Las limitaciones del enfoque procesal

Las aportaciones concentradas en la perspectiva procesal, aunque valiosas, también muestran sus insuficiencias si lo que se pretende con ello es la conformación de un mar-

co integrado de análisis. La condición (criterio) de legalidad de la acción gubernamental y del uso de mecanismos institucionales es fundamental y necesario, más frecuentemente no suficiente para la comprensión de la legitimación de las políticas, mucho menos de un abordaje más amplio como el aquí propuesto, y en donde la estricta observancia de un procedimiento legalmente establecido y aceptado para la discusión, diseño y aprobación de una política no es el único criterio analíticamente identificable para el estudio de la legitimación de las políticas.

En la explicación del fracaso de las políticas (además de una inapropiada definición del problema, una pobre selección de instrumentos de acción pública, los problemas derivados del contexto de racionalidad limitada en la que se toman las decisiones, y la escasez o ausencia de recursos), esfuerzos teóricos más recientes han intentado vincular o incluir a la legitimidad como una dimensión fundamental para explicar el fracaso (*policy failure*) (Wallner, 2008). La preocupación teórica y empírica en el estudio de la legitimidad asociado al objeto de estudio de las políticas públicas, reviste no sólo en tanto la política pública como instrumento, sino también a su legitimidad (y su impacto) en el sistema político, más allá de la eficiencia, la eficacia o su desempeño.

Legitimar decisiones y diseños de políticas para combatir los déficits de legitimidad

En definitiva, el desarrollo de legitimaciones en el empleo del poder es una condición fundamental para preservar la condición de dominio, mediante la generación y reforzamiento de la creencia en la existencia de un poder legítimo, y le toca al sistema político en su conjunto el desarrollo de esta tarea. El logro de niveles aceptables de legitimidad es entendida como una tarea básica del régimen político y del gobierno, ya que de ello depende y se garantiza en gran medida la estabilidad de las relaciones y sistema de poder existentes, tanto como de la supervivencia del propio régimen.

Estudiar la forma en cómo ocurre la legitimación como proceso es clave para el análisis de la dinámica de las políticas públicas. Al respecto, y no obstante su gran capacidad analítica, el abordaje propuesto por Peters respecto del análisis de la legitimación como un proceso vinculado al proceso de toma de decisiones, no permite un abordaje integral de este objeto de estudio a todo el proceso de las políticas, y tampoco definir su importancia en proceso de cambio.

La principal aportación de Peters al respecto, estriba en que en este abordaje se reconoce que los actores políticos también buscan la generación de legitimaciones en el empleo del poder con el fin de mantener cuotas de poder y para obtener apoyo político, es decir, en el reconocimiento de que la legitimación de la política no es el único móvil identificable de legitimación dentro del proceso de toma de decisiones, y de que la lucha por el poder implica también una lucha por la legitimación de los actores frente a rivales políticos implicados. Evidentemente, los actores políticos clave y comprometidos con la política en cuestión, buscarán legitimar al instrumento (la política pública), tanto como a las decisiones sobre tal instrumento. Pero al mismo tiempo buscarán legitimarse a sí mismos y a sus organizaciones, razón por la cual pueden entrar en conflicto o lucha abierta con otros adversarios políticos, siendo las políticas públicas la arena privilegiada para dicha lucha.

Por ello legitimar decisiones es parte sustantiva del proceso de legitimación. Pero al mismo tiempo, legitimar no sólo se refiere a la decisión, sino al proceso y mecanismos a través de los cuales se generan justificaciones sobre la acción gubernamental. No sólo se refiere a la aprobación, dictamen o consulta mediante mecanismos institucionales o democráticos sobre las decisiones, sino también a la dinámica que determina cómo se integran actividades y estrategias de lucha política tanto en las decisiones, como en las acciones y el desempeño, tanto al nivel pre-decisional como post-decisional.

III. ARGUMENTOS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DEL ENFOQUE DE LEGITIMACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICA

Resumen: Este capítulo, de tránsito entre las dos partes de este documento, identifica y aborda los argumentos que justifican el desarrollo de nuestro enfoque, así como los desafíos asociados al desarrollo teórico sobre el cambio de las políticas públicas. También ofrece dos propuestas teóricas, cuyo desarrollo previo fue necesario para el enfoque LDP. Los argumentos son específicos a nuestro objetivo de desarrollo teórico, es decir, el enfoque LDP, mientras los desafíos y propuestas podrían asumirse más como retos comunes a este subcampo de estudios en su conjunto, y por tanto, de aplicación general potencialmente trasladable a otros enfoques sintéticos. Nos referimos a la propuesta de integración tipológica para determinar la variable dependiente, así como la estrategia tripartita de análisis del cambio basada en la identificación de las aquí llamadas “posturas subsistémicas frente al cambio”. Como aquí se clarifica, ambas propuestas podrían enriquecer el debate académico vinculado a los enfoques sintéticos existentes - vetas que por cierto, no son exploradas en este trabajo por trascender en sus alcances al mismo.

7. Los argumentos

¿Qué argumentos justifican el desarrollo del enfoque de legitimación y dinámica política LDP? La revisión a la literatura realizada en este trabajo (véase capítulos I y II) ha hecho evidentes algunos argumentos de peso que justifican el desarrollo del enfoque LDP, que en este apartado los recuperamos y los ampliamos. Como previamente se ha mencionado, el desarrollo inicial de este campo de estudios orientado por el enfoque procesal, así como la visión convencional de la legitimidad determinado por la interpretación del legado weberiano, han condicionado mucho la existencia y persistencia de un olvido teórico asociado a la legitimación del poder como un referente clave en el estudio de las políticas públicas y del cambio.

Dar argumentos a favor de nuestro trabajo exige pues responder a estas preguntas:

- ¿Por qué desarrollar un enfoque nuevo para el estudio de la dinámica de las políticas, habida cuenta de la diversidad teórica existente?
- ¿Resulta útil y necesario este ejercicio de construcción teórica?

Un primer punto a favor (que no argumento) sobre este desarrollo, es que, gracias a esfuerzos de desarrollo previos es posible hacerlo. De hecho, esfuerzos similares pueden ya encontrarse en la literatura. El nacimiento y desarrollo del enfoque LDP ha sido posible gracias a la propia existencia de desarrollos teóricos previos, actuales y relevantes en la literatura, cuya observancia y aplicación al estudio de la dinámica de las políticas permiten dar un paso adelante hacia una propuesta teórica nueva, como la aquí ofrecida.

Este trabajo no es el primero que busca aplicar una visión multidimensional de la legitimidad como modelo para el análisis de políticas públicas u objetos de estudio asociados.

- a) E. Carrillo y R. Bañón (Bañón & Carrillo Barroso, 1997 ; Carrillo Barroso, 1997) exploraron esta veta al proponer una adaptación en la aplicación de este modelo para el estudio de la legitimidad de la administración pública, basándose en el necesario reconocimiento de la necesidades de legitimidad propias para la administración pública, y a la propuesta de una tipología o desdoblamiento de dimensiones para el estudio de la legitimidad de la administración pública, cuyo resultado que se asemeja más a la tipología propuesta en la teoría de la legitimidad democrática de F. Scharpf (F. Scharpf, 2005 ; F. W. Scharpf, 1998).
- b) Diez años después, E. Montpetit (Montpetit 2008), preocupado por cómo los diseños de políticas públicas contribuyen a la legitimidad, identificó cuatro situaciones discursivas y dos tipos de reacciones institucionales para comprender cómo se articula la interacción entre actores políticos en la conformación de los diseños políticos en el sector biotecnológico británico.
- c) Por otro lado, y centrándose en los sistemas de creencias, S. Matti presentó su disertación doctoral (2009) adaptando el modelo multidimensional de legitimidad de Beetham a la evaluación de políticas públicas, con un estudio de caso so-

bre las políticas medioambientales en Suecia. Su propuesta no obstante, más que abordar y dar explicaciones sobre el estudio de la dinámica de las políticas, se centra en concebir las políticas como sistemas de creencias, en clara consonancia con el ACF y en proponer un marco para la evaluación de políticas, basado en la correspondencia (o no) entre las dimensiones de legitimidad de Beetham y los sistemas de creencias del ACF (Matti, 2009).

Los últimos avances que en el campo de estudios de las políticas públicas se han venido generando, aunados a las notables propuestas que en lo teórico y epistemológico han sido recientemente planteadas y discutidas (sobre todo aquellas relacionadas con el cambio de las políticas, la variable dependiente y el problema de la unidad de análisis); y el reconocimiento de la aplicabilidad de la propuesta multidimensional para el estudio de la legitimidad de D. Beetham para el estudio de la dinámica de las políticas, son en su conjunto avances que hacen posible y viable este esfuerzo de construcción teórica.

Los principales argumentos para el desarrollo del enfoque LDP no obstante, se centran en la necesaria mejora e inclusión de otros referentes para el estudio de la dinámica de las políticas que permitan su uso con una mayor flexibilidad en otros contextos políticos nacionales, regionales y locales (distintos acaso de aquellos característicos de las sociedades con democracias más avanzadas y con mayores niveles de desarrollo) así como en la identificación de los problemas asociados al carácter contextual del análisis de políticas y los límites otrora identificados para la perspectiva procesal y recientemente asociados a la *ortodoxia neoincremental homeostática* en el que se basan gran parte de los estudios actuales sobre el cambio de las políticas.

La legitimación del poder como referente para el estudio de las políticas públicas es relevante para aquellos contextos político-institucionales donde la legitimidad de los actores, gobiernos y políticas públicas (en tanto características objetivas analizables de objetos de estudio que configuran un sistema de poder) no se dan por sentados o establecidos *a priori*, y donde la legitimación del poder como actividad nutre de forma determinante las agendas, expectativas de los actores políticos y condiciona, a veces de forma definitiva, la interacción política.

Así pues, los argumentos para el desarrollo de enfoque LDP se articulan en cuatro apartados que adelante ampliamos:

- Argumento 1: Relegación teórica de la legitimación como *causal driver*
- Argumento 2: Atender adecuadamente el problema del contexto y de la universalidad de la teoría
- Argumento 3: Atender el llamamiento de la comunidad académica de un mayor desarrollo teórico
- Argumento 4: Sobre su potencial aporte y contribución

Argumento 1: Relegación teórica de la legitimación como causal driver para explicar la dinámica de las políticas

En el estudio de las políticas públicas y del cambio se ha adolecido de tan importante referente de estudio como lo es la legitimación del poder. En nuestra perspectiva, esta relegación se ha originado al menos por tres razones endógenas vinculadas al desarrollo teórico inicial para el estudio del proceso de las políticas públicas y del cambio, a saber:

- a) En un primer momento, la falsa dicotomía predominante entre incrementalismo vs. racionalidad (Smith & May, 1993) redujo la comprensión de la dinámica política al estudio del proceso de toma de decisiones, igualando a las políticas públicas como decisiones (*policies as decisions*) y al proceso de las políticas como el proceso de toma de decisiones. (*policy process as decision-making process*). En este escenario, el incrementalismo durante mucho tiempo ha sido la respuesta persistente que desde la ciencia política se dio en contraposición a la racionalidad instrumental de los enfoques basados en la elección racional, y consecuentemente (bajo esta percepción) en la explicación del cambio de las políticas. Así pues, el cambio de las políticas no podría más que explicarse *desde el proceso de toma de decisiones*, y como consecuencia de ajustes partidarios, paso a paso, en entornos de racionalidad limitada caracterizados por la escasez de tiempo e información (Lindblom, 1996a, 1996b);
- b) Mientras en la antigua ortodoxia procesal la explicación del cambio se circunscribió al proceso de toma de decisiones, la comprensión de la dinámica política

se limitó de igual manera al estudio y profundización empírica de las fases o etapas del ciclo de las políticas, el llamado enfoque de *libro de texto* (Nakamura, 1987) tan influyente en este campo de estudio y donde la legitimación de las políticas (vista aquí como una fase o etapa del proceso) y el problema de la legitimación del poder como fenómeno consustancial al cambio, se redujeron al estudio de la aprobación de las decisiones durante el proceso de las políticas públicas, dadas las leyes, procedimientos e instituciones políticas existentes, igualando la aprobación de las decisiones con el de legitimación de las políticas (esto es, equiparando las nociones de *decision-approval* y *policy legitimation*) (C. O. Jones, 1984 ; Peters, 1986).

- c) No obstante la importancia de la legitimidad y de la legitimación del poder para el estudio de la administración y las políticas públicas reconocida por varios autores en la últimas décadas, algunos de ellos tan importantes como el propio D. Beetham y F. Scharpf, argumentamos que, desde las teorías sintéticas actuales, ha habido un olvido o relegación teórico en el estudio de la legitimación del poder específicamente vinculada a la dinámica de las políticas, es decir, como una fuerza capaz de explicar lógicas de estabilidad y cambios incrementales, así como procesos de cambios mayores. El silencio de estos marcos sintéticos puede mayormente deberse a asumir la legitimidad como objeto de estudio basado en la creencia en la existencia de la misma, más que bajo una visión sustantiva que es aquí como se aborda. El silencio de los enfoques sobre el proceso de las políticas sobre este aspecto dan cuenta de este vacío y los desarrollos recientes del *policy change theory* reafirman tal olvido. En su diseño, los marcos sintéticos dominantes determinan unos motores causales (*causal drivers*) de distinta naturaleza, y aunque no es su variable central en la explicación de la dinámica política, algunos sí tocan aspectos fundamentales de la legitimación como proceso político fundamental para el cambio y la estabilidad y a su contrapartida (la deslegitimación), como un mecanismo privilegiado para favorecer el cambio por reemplazo (*policy succession*) (B. D. Hogwood & Peters, 1982) o por terminación de las políticas (B. W. Hogwood & Peters, 1985). El enfoque de construcción social y diseños políticos de H. Ingram y Schneider y el marco de coaliciones promotoras de P. Sabatier ACF, y algunos modelos específicos recientes sobre el

cambio de las políticas (como el modelo del régimen de política pública de C. Wilson) sí llegan a reconocer algunas dimensiones clave de la legitimación del poder, y los insertan dentro de su propuesta teórica, sin elaborar acaso un esfuerzo sintético de integración de las dimensiones para el estudio de la legitimidad propuestas por Beetham para la comprensión de la dinámica política. Tal vez el acercamiento más importante ligado a este vacío, lo podemos encontrar en las aportaciones de Montpetit, a través de su modelo para la comprensión del rol de los diseños de políticas públicas como elementos clave de la legitimidad, (Montpetit, 2008) y de cómo los actores se enfrentan a distintas situaciones discursivas a fin de reducir los déficits de legitimidad.

Argumento 2: Atender adecuadamente el problema del contexto y de la universalidad de la teoría

No se ha resuelto de forma satisfactoria (ni en la teoría ni en los modelos existentes) el problema de los límites del valor universal de este campo de estudios, anunciado desde sus orígenes por el propio H. Lasswell, y readvertido desde hace ya varios años (Torgerson, 1985) (Cabrero Mendoza, 2000), es decir, el problema que representa en cada caso el contexto político e institucional como determinante de las políticas, ni evidentemente los factores sistémicos, culturales, estatales y del régimen político que determinan el cambio político y de las políticas, ya que la política (*politics*) se arma y orienta a través de las políticas públicas (*policies*) (T. J. Lowi, 1996) y éstas dependen de un contexto institucional - un régimen político, unos tipos de modelos de gestión, los referentes institucionales, y tradicionales culturales y simbólicas - (Cabrero Mendoza, 2000). Las políticas públicas no operan en el vacío institucional ni tienen una vida independiente del régimen político que las ve nacer y las contiene.

El concepto de política pública es una construcción analítica, y por tanto, no es evidente por sí mismo: requiere ser “diseñado” por investigadores y actores políticos – las políticas públicas son abstracciones que nos permiten ordenar, asimilar y explicar el continuo y no diferenciado flujo de eventos sociopolíticos (Capano & Howlett, 2009b).

Adicionalmente el análisis de las políticas públicas (como ocurre con una infinidad de objetos en ciencias sociales), está predeterminado por lentes conceptuales (Allison,

1996) que condicionan - a veces de forma determinante – en enfoque y los alcances de la investigación.

Este reconocimiento es relevante, pues se plantea desde la teoría la cuestión de si estos contextos exigen desarrollos teóricos específicos o si en contraposición, son los desarrollos sintéticos los que deben ser capaces de “crecer teóricamente” a fin de explicar varios contextos asociados a los regímenes políticos.

Por ejemplo, poniendo la atención en la estructura sabemos que existe una marcada diferencia en los procesos de formación de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e instituciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad (Medellín Torres, 2004). Por otra parte y poniendo atención al proceso, sabemos también que existen marcadas diferencias en el proceso de formación de las políticas en los países occidentales de aquellos países del tercer mundo, y donde las instituciones, los participantes, los recursos disponibles, el peso específico del poder estatal en la sociedad y la capacidad del estado de materializar su voluntad varían significativamente (Horowitz, 1989). A juicio de D. Horowitz las razones son muchas, y aunque la lista no es exhaustiva enumera ocho.

Primero, la legitimidad de los regímenes del tercer mundo está cuestionada. Segundo, las preocupaciones de políticas no se asemejan a aquellas que predominan en occidente. Tercero, las estructuras de los países en desarrollo, no obstante su debilidad, son relativamente poderosas *vis-à-vis* sus sociedades. Cuarto, la capacidad de los estados del tercer mundo para elaborar y llevar a cabo las políticas, es en muchos aspectos más imperfecta que en sus contrapartes de occidente. Quinto, la cantidad de participantes en el proceso de las políticas es inferior en los países en desarrollo que en occidente. Sexto, los canales para la participación están mucho menos establecidos y son menos claros en los países en desarrollo. Séptimo, la información en la elaboración de las políticas es más escasa (...). Octavo, el uso de modelos externos es por tanto mucho más común (Horowitz, 1989).

A pesar de ser advertidas hace más de 25 años, muchas de estas advertencias siguen vigentes. Además de los elementos económicos que definen a los países menos desarrollados, muchas de estas cuestiones remiten inevitablemente al régimen político y a los acuerdos de gobernanza en donde operan los subsistemas o dominio políticos, como los agentes determinantes de tales diferencias. Las propuestas teóricas existentes sobre el cambio en las políticas públicas (provenientes de países occidentales desarrollados) ma-

yormente asumen en sus fundamentos precondiciones estructurales e institucionales propias basadas por ejemplo:

- a) una clara división de poderes;
- b) una sociedad ampliamente organizada;
- c) regímenes políticos con una institucionalidad completa;
- d) democracias fuertes y estables
- e) burocracias públicas consolidadas,
- f) control territorial pleno por parte de los poderes públicos, y donde por supuesto la legitimidad de gobierno, de los poderes públicos y sus productos (políticas públicas) están fuera de discusión.

En nuestra perspectiva, la aplicabilidad de los modelos y teorías sobre el proceso de las políticas y sobre el cambio de las políticas depende de en qué forma dichos acercamientos explican o permiten la inclusión de los condicionantes institucionales y estructurales del régimen en la articulación de las políticas y en su dinámica específica inherente (Medellín Torres, 2004). Su mayor capacidad explicativa se podría basar también en su capacidad de explicar dinámicas políticas distintas a aquellas tradicionalmente asumidas dentro de la ortodoxia neoincremental actual (Howlett & Cashore, 2007, 2009), como podría ser por ejemplo dinámicas de cambios paradigmáticos programados. Al respecto, y basados en las aportaciones de A. Lijphart, ya algunas adaptaciones teóricas como las llamadas estructuras de oportunidad de las coaliciones en el marco ACF (Sabatier & Weible, 2007) dan cuenta de tal problemática.

En regímenes políticos donde la legitimidad institucional y por rendimientos es muy difícil de conseguir, o bien tiende de forma recurrente a su desaparición, erosión o cuestionamiento - y que es una de las características sistémicas distintivas de los procesos de elaboración de políticas públicas en países del tercer mundo (Horowitz, 1989). la legitimación del poder como motor causal adquiere una relevancia analítica y política superior en estos países (acaso prioritaria), que sobre aquellas democracias occidentales con regímenes más consolidados -donde la prioridad o el problema persistente de la clase política o de las coaliciones mayoritarias no es la de legitimarse a través de la acción de gobierno y de las políticas públicas que promueven y llevan a cabo.

El desarrollo del enfoque LDP encuentra en definitiva su justificación en la preocupación hecha evidente en varios estudios para saber si hay un proceso de las políticas distinto para los países occidentales avanzados de aquellos países subdesarrollados (Horowitz, 1989) o con ‘obediencias endebles’ (Medellín Torres, 1998, 2004) que merezcan una reflexión teórica específica (Roth-Deubel, 2008), y que exijan analizar la legitimación del poder desde el proceso de las políticas públicas, a fin de dar centralidad también, a los regímenes políticos (a sus prioridades y sus elementos constitutivos) como determinantes en los procesos de formación e implementación de políticas públicas (Medellín Torres, 2004 ; O'Donnell & Oszlak, 1976 ; Oszlak, 1980).

Argumento 3: Atender el llamamiento de la comunidad académica de un mayor desarrollo teórico

Esta justificación es una extensión de la razón primera señalada. Está el conocido llamamiento de Paul Sabatier (Sabatier, 1991, 1999a, 2007a) para mejorar y apoyar las labores de desarrollo teórico en el campo de las políticas públicas, sus recomendaciones específicas en materia de desarrollo teórico en este campo (véase Capítulo 1, pág. 80 y ss.), así como (más recientemente) el nuevo llamamiento a realizar esfuerzos tendentes a ordenar y orientar teórica, metodológica y epistemológicamente el debate para el estudio del cambio de las políticas (Capano & Howlett, 2009a).

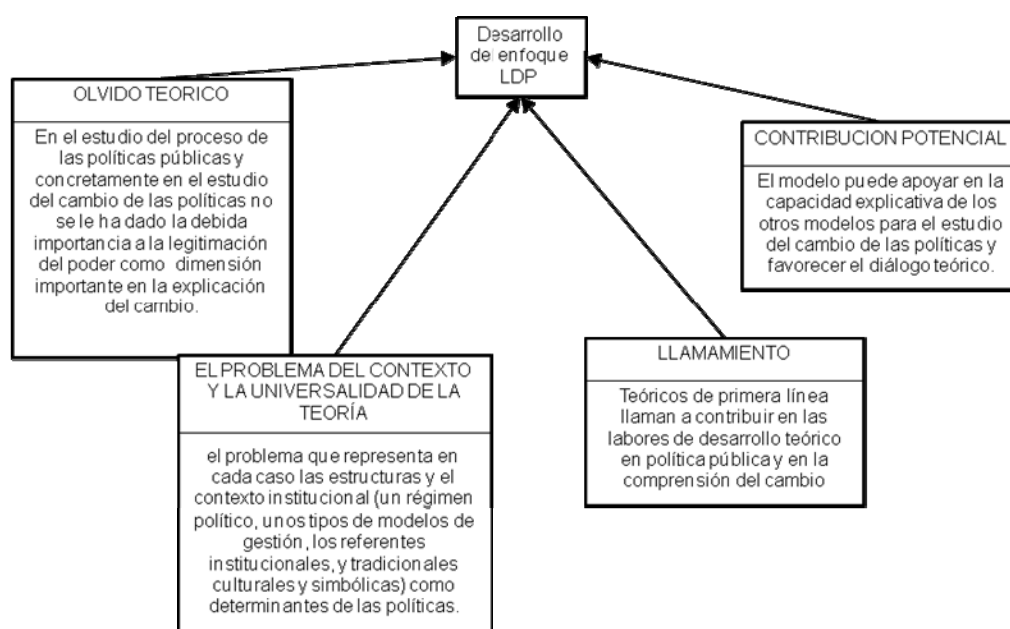
En definitiva, los avances teóricos en el campo, y específicamente sobre el cambio de las políticas son factores de peso que por sí mismos ofrecen elementos para posteriores aportaciones o refinamientos teóricos, y que no sólo posibilitan sino que hacen deseable el desarrollo de nuestro enfoque.

Argumento 4: Sobre su potencial aporte y contribución

Íntimamente vinculado (y dado que ésta es una propuesta de enfoque sintético orientada a la explicación de la estabilidad y el cambio de las políticas) con el refinamiento, mayor contrastación y trabajo de interconexión teórica del enfoque LDP se podría contribuir al mejoramiento de aquellos modelos y teorías sobre el proceso de las políticas públicas, fundamentalmente aquellos centrados en el estudio de la dinámica y de las fuerzas que operan el cambio.

También con su uso se podría nutrir o contrastar otros esfuerzos sintéticos similares, en busca de complementariedad con otros enfoques sintéticos. Evidentemente, esta labor tiene que tomar en cuenta varios aspectos de orden epistemológico claves y ser lo más preciso posible al momento de identificar los nexos o convergencias potenciales, para evitar el fenómeno de ‘proliferación teórica innecesaria’ advertida por M. Howlett y G. Capano.

Gráfico 16. A favor del enfoque LDP



Fuente: Elaboración propia

8. Los desafíos

Recapitulando avances, y con base en la revisión a la literatura se identifican en este apartado los cuatro desafíos teórico-metodológicos de cara al desarrollo del enfoque LDP:

1. El desafío de proponer otro desarrollo teórico basado en la síntesis
2. El desafío del contexto y el tiempo como dimensiones determinantes
3. El desafío de proponer el uso de una estrategia de análisis que incluya tres dimensiones de atención: mecanismos, estrategias narrativas y posturas frente al cambio.
4. El desafío metodológico de la determinación de la variable dependiente

Desafío de proponer (otro) desarrollo teórico basado en la síntesis

Ante las convergencias identificadas en el Capítulo I (pág. 87 y ss.) respecto de los enfoques teóricos para el análisis de cambio en las políticas públicas, pareciera que su futuro es la hibridación y/o la síntesis teórica. Como ya se sabe, los modelos sintéticos aglutinan la bibliografía, permiten el diálogo teórico, y llegan incluso a permitir la interconexión entre corrientes epistemológicas. Nuevos y específicos acercamientos del cambio de las políticas buscan también sintetizar esta literatura. No es casual que dos de los modelos específicos recientes para explicar el cambio de las políticas, el modelo de regímenes de política pública (Wilson, 2000, 2006) y el de mecanismos de estabilidad y cambio – en adelante MPSC (Real-Dato, 2009a, 2009b) sean producto de una síntesis en el uso combinado de las teorías ACF y PE e incluso del IAD. Adicionalmente como ejemplo, la propuesta no consolidada de teoría evolucionista de Peter John (John, 1999, 2003) también es un esfuerzo de síntesis del pensamiento evolucionista inserto dentro de las citadas teorías, a fin conformar una teoría general del cambio de las políticas.

Alternativamente a esta predilección por la síntesis, hay quien propone descubrir (identificar) la teoría más promisoría para la investigación futura, y sobre esta desarrollar todo o gran parte del trabajo de construcción y refinamiento teórico, así como, bajo el cobijo de esta teoría, hacer un trabajo agudo de selección de estudios de caso que atien-

dan a preguntas de investigación clave (Meier, 2009). Evidentemente, identificar esta teoría es el gran reto, pues dicha identificación exigiría dar razones de peso para descartar otras también relevantes. Una vez identificada, sus postulados y asunciones clave se considerarían pilares dentro del análisis del cambio de las políticas públicas y sobre estos mismos giraría todo el desarrollo teórico posterior, orientado a su refinamiento.

No obstante, si el objetivo aquí es el abordaje de múltiples teorías, debemos pues saber cuáles son sus opciones. De acuerdo con Paul Cairney (Cairney, 2009b) existen al menos tres formas distintas de aplicación exitosa de múltiples teorías (las dos primeras asumen que la complementariedad teórica es posible y necesaria):

1. Síntesis teórica: se pueden producir híbridos combinando los méritos de una o más teorías o modelos, como es el caso del MS, PE y el ACF, o los modelos para explicar el cambio de las políticas de los regímenes de política pública y el modelo MPSC.
2. El uso simultáneo de múltiples lentes conceptuales o teóricos. Una combinación de teorías que pueda ofrecer un paisaje más completo.
3. La crítica y análisis de las contradicciones (antes que la complementariedad) dentro de los modelos teóricos.

La síntesis teórica como proceso ha sido ya previamente descrita. Ahora bien, el debate sobre el uso de múltiples perspectivas teóricas orientadas al pluralismo metodológico se abre paso en este campo. En el desarrollo teórico sobre el cambio de las políticas también se ha originado la no trivial discusión sobre la imposibilidad de lograr concebir un “marco universal” para el análisis de la dinámica de las políticas públicas y del proceso de las políticas (Capano, 2009b), así como pertinencia del uso del pluralismo metodológico como aquel propuesto por Feyerabend (Feyerabend, 1975) como aproximación alternativa nada descartable para la investigación y la enseñanza en políticas públicas. Los acercamientos basados en el uso de múltiples lentes conceptuales instan a mejorar el quehacer científico mediante el previo reconocimiento de la imposibilidad de lograr un mejor y único marco, y de la necesidad de lograr identificar en contexto el mejor marco analítico y teórico para cada momento o aspecto específico del cambio de las políticas. No se renuncia a la científicidad y objetividad en la obtención del conocimiento, sino al

reconocimiento de un único y válido acercamiento teórico para explicar el cambio de las políticas.

Las propuestas de pluralismo metodológico para el estudio del cambio de las políticas las enarbolan autores como P. Cairney (Cairney, 2007, 2009a, 2009b) o como J. Rayner (Rayner, 2009), habiendo en el contexto latinoamericano una reflexión propia que advierte Andre N. Roth (Roth-Deubel, 2007, 2008).

J. Rayner (Rayner, 2009) defiende por su parte ambos acercamientos (el pluralismo teórico y el desarrollo de modelos híbridos para el estudio del cambio de las políticas) como válidos. Por lo tanto, se precisa una conceptualización y un análisis mucho más cuidadoso con el fin de determinar las condiciones en las cuales las distintas dinámicas de las políticas ocurren, y por tanto, el mejor marco de análisis del cambio de las políticas (Rayner, 2009).

De acuerdo con G. Capano, la posibilidad de que una teoría explicativa general sobre el cambio de las políticas sea o no viable ontológicamente (es decir, si existe o puede existir como tal - o no) “tiene que ser cuidadosamente evaluada” (Capano, 2009b). La consecuencia de tal imposibilidad implicaría que distintos marcos analíticos para el estudio del cambio deberían ser diseñados en función de los diferentes tipos de cambio, en sus modalidades, elementos causales, motores y resultados, y para los distintos niveles de abstracción.

Por todo ello el debate sobre el uso del pluralismo metodológico en el estudio de la dinámica de las políticas sigue abierto. Mientras los marcos sintéticos buscan mantenerse vivos y fortalecerse mediante sus réplicas, así como mediante sus ampliaciones, revisiones y mejoras, aquellos que abogan por el pluralismo metodológico apuestan por los esfuerzos de intersección teórica así como del uso del marco o metodología que mejor explique o desentrañe determinados procesos o subprocesos, frente a otros, renunciando así a buscar en un solo marco o teoría la explicación del cambio.

La complejidad inherente en el proceso de las políticas públicas, aunada a la complejidad presente más allá del subsistema en su dimensión político-institucional, que condiciona en cada caso y desde el sistema político el proceso de las políticas públicas y su

dinámica, hace que los tímidos esfuerzos de desarrollo teórico y los intentos de establecer propuestas de generalizaciones sucumban ante tal complejidad y diversidad - véase también (Hill, 1997).

Desafío teórico que permita considerar el contexto y el tiempo como dimensiones clave

Como dificultad añadida, no se ha resuelto de forma satisfactoria (ni en la teoría ni en los modelos existentes) el problema de los límites del valor universal del campo de estudios de las políticas públicas, anunciado desde sus orígenes por el propio H. Lasswell, y que fuera ya readvertido desde varios frentes (Torgerson, 1985) (Cabrero Mendoza, 2000), es decir, el problema que representa en cada caso el contexto político e institucional como determinante de las políticas públicas, ya que la política (*politics*) se arma y orienta a través de las políticas públicas (T. J. Lowi, 1996) y éstas dependen de un contexto institucional - un régimen político, unos tipos de modelos de gestión, los referentes institucionales, y tradicionales culturales y simbólicas - (Cabrero Mendoza, 2000).

Estas variables estructurales y sus particularidades no han sido debidamente contempladas o advertidas por los desarrollos teóricos más influyentes, siendo acaso dos excepciones la teoría de la construcción social, y centrados específicamente en la dimensión institucional, el caso del marco IAD. Evidentemente la inclusión de estas dimensiones es fundamental si se quiere contar con una explicación más acertada sobre la dinámica de las políticas públicas, sobre las fuerzas que operan el cambio y sus efectos, en contextos políticos y sociales dispares, de ahí su trascendencia teórica.

Sin entrar en las causas, sino más bien en los efectos de tales dimensiones, enfoques como el MS han sabido adecuar y articular con éxito estas cuestiones, usando para ello la metáfora de las “corrientes” o flujos (*streams*), y cuya convergencia temporal permite la emergencia de ventanas de oportunidad, y con ello, del cambio.

En otra línea, trabajos realizados desde organizaciones multilaterales como el BID (Scartascini, Spiller, Stein, & Tommasi, 2011 ; Stein & Tommasi, 2008) han desarrollado importantes contribuciones relacionadas con la dimensión política en la hechura de las políticas públicas de los países latinoamericanos, a fin de identificar y destacar las

especificidades político-institucionales de la región y su impacto en la elaboración de las políticas y sus resultados. Sin embargo, una determinación y análisis de tales particularidades no ha sido acompañado de un esfuerzo de construcción teórica alternativo, que a la manera de Horowitz (Horowitz, 1989) planteara por ejemplo, la posibilidad real de un proceso de las políticas públicas distinto en los países desarrollados que en los no desarrollados, es decir, de la construcción de modelos específicos orientados a explicar el proceso y las particularidades que definen la dinámica de las políticas públicas en subcontinentes como América Latina.

Ejercicios profundos previos ya han hecho eco de tal aspiración, tomando en cuenta la formulación de políticas en contextos de debilidad institucional como el de Medellín (Medellín Torres, 2004), aunque en este caso el esfuerzo se centrara en desarrollar una explicación sistémico-estructural de la formulación de las políticas, y no sobre en los tipos de cambio, la dinámica de las políticas públicas y subprocesos asociados.

Como se aborda con detalle adelante, uno de los principales propósitos del enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) propuesto en este documento, es comprender y explicar la dinámica de las políticas públicas en escenarios y regímenes de obediencias endebles, en donde prevalece la fragilidad e informalidad institucionales, en donde no se asume ni como suficiente, estable ni dada la legitimidad del orden político establecido, de las políticas públicas puestas en marcha por su gobierno, o de la legitimidad de los actores políticos implicados, y en donde las políticas públicas conforman reglas de juego (instituciones).

Por ello, en este documento se plantea la cuestión de si, para contextos distintos a aquellos pertenecientes a países más desarrollados y con democracias avanzadas son necesarios desarrollos teóricos específicos o si, en contraposición, deben ser los desarrollos sintéticos ya existentes los que deben ser capaces de “crecer teóricamente” a fin de explicar la variedad político institucional asociada al contexto, a los regímenes políticos y a los patrones sociales y culturales.

Respecto del tiempo como variable clave, autores como J. Rayner son enfáticos. El tiempo es algo más que una dimensión situacional donde ocurre el cambio, sino que es un factor que en sí mismo es importante para explicar el cambio, y destaca que los eventos están conectados en el tiempo en términos de una secuencia de solución de proble-

mas, y que enfoque tales como las narrativas (la construcción de secuencias históricas como rondas reiteradas de solución de problemas), la dependencia del trayecto o del equilibrio interrumpido son adecuados para el análisis de determinadas secuencias de hechos que explican el cambio (Rayner, 2009). En consecuencia, no es sólo importante que los modelos teóricos sean capaces de tomar en cuenta el contexto, sino que permitan identificar estas conexiones y secuencias de atención de problemas, de desarrollo de soluciones como parte indisoluble del enfoque.

Desafío de proponer el uso de una estrategia de análisis que incluya tres dimensiones: mecanismos, estrategias narrativas y posturas frente al cambio

Qué, cómo y por qué cambian las políticas públicas son preguntas que están íntimamente vinculadas. Las teorías y modelos para explicar el cambio y sus subprocesos pretenden dar respuestas a tales interrogantes. Responder *por qué* cambian entra dentro del ámbito de las teorías y en sus asunciones nucleares. Responder *cómo* cambian es tarea de los subprocesos identificados en los modelos, o las construcciones analíticas insertas dentro de marcos o teorías, como podría ser por ejemplo, los “caminos críticos del cambio” en el ACF, las fases del cambio en el régimen de la política (Wilson, 2000) o los mecanismos de estabilidad y de cambio en el modelo MPSC (Real-Dato, 2009a) que constituyen el alma de estos dos modelos.

Como ya se ha destacado, el investigador no puede buscarlo y verlo todo. Las teorías dicen al investigador qué buscar, esto es, qué factores pueden ser más importantes que otros, y cuáles pueden ser ignorados sin mayores consecuencias (Sabatier, 2007b) y donde las discusiones sobre la aplicabilidad, alcances y límites de los distintos enfoques existentes para explicar el cambio y la estabilidad en las políticas públicas sigue dominando las opciones teóricas disponibles.

Analizando el cambio, las distintas causas y posibilidades sistémicas trascienden los marcos teóricos que buscan explicar estos procesos, por lo que se deduce que un criterio de valoración sobre el mejor marco teórico es (o podría ser) aquel capaz de incluir en su seno (contener o explicar) todos o la mayor parte de las distintas causas y posibilidades sistémicas asociadas a la dinámica de las políticas públicas, de forma tal que un mejor

marco sería aquel capaz de explicar la mayor cantidad de causas y posibilidades sistémicas (perpetuación, continuidad, rompimiento, terminación, etc.)

Como primer paso, en el siguiente cuadro se identifican estas causas sistémicas. Distinguir entre un carácter proactivo o reactivo y el origen del cambio permite además incluir a los procesos de innovación y difusión dentro del contexto de las causas asociadas al cambio, y resaltar que sólo mediante la interiorización de tales procesos al nivel sub-sistémico tienen efecto en las dinámicas o subprocesos del cambio sustantivo.

Tabla 13. Las causas asociadas al cambio sustantivo

	Origen endógeno	Origen exógeno
Reactiva	<i>Shocks</i> internos (<i>focusing events</i> , <i>elite turnover</i>).	Perturbaciones societales (<i>shocks</i> externos)
Proactiva (proceso de desarrollo)	Procesos de aprendizaje orientado (<i>oriented learning</i>) o de interiorización del uso de experiencias ajenas (<i>lesson drawing</i>).	Interiorización de procesos externos (subnacionales, nacionales, internacionales o globales) de innovación y difusión (coerción, dependencia, isomorfismo)

Fuente: Elaboración propia

Como puede advertirse, debido a las opciones teóricas escogidas, algunos enfoques teóricos han dado preeminencia a algunas causas explicativas en detrimento de otras. Ello se hace evidente en el desarrollo e identificación de mecanismos y estrategias narrativas que operan dentro de la “caja negra”.

Por ejemplo, cabe destacar los patrones críticos de cambio asociados a los recursos de las coaliciones (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 ; Sabatier & Weible, 2007); los ‘mecanismos de manipulación’ usados para influir en la selección (Zahariadis, 2007); los ‘mecanismos para influir en la atención’ y en la priorización de asuntos en la agenda (B. D. Jones & Baumgartner, 2005 ; True et al., 2007); los ‘mecanismos para comprender el cambio a partir de la estabilidad’ (Linder, 2003), o los ‘mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas’ (MPSC) que – entendidos como procesos generativos causales – generan ‘secuencias complejas de eventos’ en la dinámica de las políticas públicas (Real-Dato, 2009a). Respecto de las distintas estrategias cabría destacar las estrategias de expansión y contracción del conflicto (Baumgartner & Jones, 1993 ; Schattschneider, 1960), estrategias narrativas políticas (Mcbeth et al., 2007), o estrategias para influir en

la selección (Kingdon, 1984 ; Zahariadis, 2007). La interconexión teórica ha sido en algunos casos fructífera, tal vez debido que se identifican en común fuerzas tanto externas como endógenas al subsistema o dominio de la política (la unidad de análisis compartida teóricamente) como motores del cambio (aunque las llamadas vías críticas del cambio y motores causales sean en esencia distintos).

Con la identificación de mecanismos y de las estrategias narrativas se busca en esencia lo mismo: definir y comprender los patrones gracias los cuales los actores políticos interactúan al interior del proceso de las políticas públicas, a fin de lograr sus objetivos dentro del citado proceso, e influir en la dinámica de las políticas. Con los mecanismos se habla de procesos con escaso control por parte de los miembros de las coaliciones implicadas, mientras que con las estrategias narrativas se habla de las herramientas discursivas de uso deliberado, que pueden ser entendidas como reflejo de una postura o actitud de los actores políticos frente al cambio, de tipo premeditado y más sujetas de control, y que sirve para hacerles frente.

Ahora bien, respecto de los resultados o posibilidades sistémicas hay dos grupos. Aquellos referidos al cambio sustantivo y aquellas referidas al no cambio sustantivo (es decir, el cambio incremental con sus distintas variantes³⁴, el no cambio - perpetuación - y la terminación de las políticas).

Sobre las posibilidades sistémicas del cambio sustantivo, además del equilibrio interrumpido, las otras formas de cambio sustantivo identificadas por otros marcos teóricos y desde varias fuentes por Howlett (Howlett & Cashore, 2007) son:

- a) cambio por aprendizaje orientado (*policy oriented learning*), de orden instrumental que fuerza el cambio sustantivo en las creencias profundas - el modo de

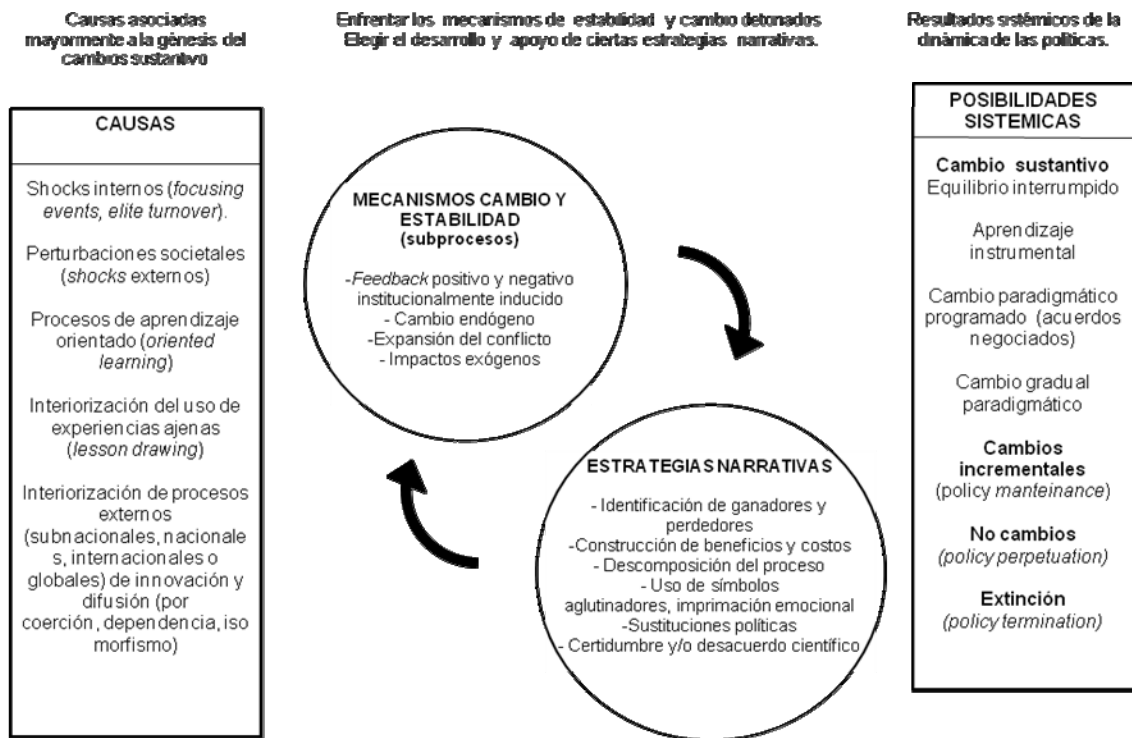
³⁴ Usamos en este acercamiento, la propuesta de R. Goodin e I. Waldner (Goodin & Waldner, 1996) quien asume que el incrementalismo no puede verse sólo como una estrategia genérica de decisión, y que existen en realidad tres tipos de incrementalismo: Incrementalismo I, no reflexivo, reactivo, donde el actor puede funcionar sin el menor entendimiento teórico del sistema en el que interviene. Incrementalismo II, reconoce que se apoya en teorías acerca de cómo se comporta el sistema y se basa mayormente en la experimentación. El incrementalismo III permite no sólo la contrastación de una teoría, sino que toma en cuenta como aspecto fundamental la reversibilidad de las acciones, a fin de que siempre sea posible corregir el rumbo o dar marcha atrás.

cambio sustantivo que mejor ha estudiado el ACF (Meier, 2009 ; Sabatier, 2007a, 2007c);

- b) el cambio paradigmático programado, forma de cambio no muy estudiada y que consiste en cambios sustantivos sobre los fines hacia los cuales se dirige formalmente la política, producto de cambios programados, de una planificación y no de *shocks*. Cambios sustantivos en las políticas que ocurren en la ausencia de cambios institucionales dan fe de este tipo de cambio sustantivo (Howlett & Cashore, 2007). En el ACF un equivalente podría ser la senda de cambio por “acuerdos negociados” (Sabatier, 2007a, 2007c);
- c) cambio en medios y objetivos instrumentales provocado por el uso de la experiencia ajena (*lesson drawing*) (Rose, 1993), donde los fines siguen siendo los mismos pero cambian los medios para atender el problema; y finalmente
- d) el cambio gradual-paradigmático, que surge como resultado de la acumulación de cambios incrementales durante un plazo largo de tiempo, que desdibujan completamente la política tal como inicialmente fue concebida (Howlett & Cashore, 2007).

Con este gráfico se representa en definitiva el modelo o paisaje común con el cual las distintas teorías sobre el cambio de las políticas públicas han articulado sus esfuerzos de desarrollo conceptual, analítico y teórico. Como puede advertirse, bajo una lógica sistémica, se sigue tratando de explicar por qué ocurre el cambio que ocurre (*outputs* o “posibilidades sistémicas”) dados unos insumos (causas), mediante la explicación de qué ocurre (y cómo) dentro de la “caja negra” caracterizada en este gráfico a través de los “mecanismos” y o “estrategias narrativas”.

Gráfico 17. Causas, mecanismos, estrategias narrativas y posibilidades sistémicas



Fuente: Elaboración propia, (véase también Cruz-Rubio, 2011c)

En este esfuerzo, argumentamos que las posturas (bien reactivas o bien de índole proactivo) por parte de los actores de la coalición dominante, y que mayormente se definen por el uso de mecanismos y estrategias narrativas (ya identificados por la literatura) y en cuya base se articula el análisis actual del cambio de las políticas públicas, dan cuenta al mismo tiempo de una escogencia deliberada respecto de una postura subsistémica frente a cambios potenciales, con las cuales también se define preferencias de actuación sobre otras trayectorias políticas potenciales, y que pueden no estar en concordancia con el uso de los mecanismos y estrategias narrativas efectivamente puestas en marcha. Dicho de otra forma, pueden existir discrepancias o disonancias entre una postura frente al cambio y los mecanismos de estabilidad y cambio detonados, así como entre las posturas frente al cambio y las estrategias narrativas propuestas y llevadas a cabo, mismas que son analíticamente identificables si se puede definir adecuadamente qué postura frente a cambios potenciales asumen los miembros de la coalición minoritaria.

La descripción y utilidad del uso de esta enfoque tripartita será retomada más adelante (pág. 181 y ss.), pues como parte del enfoque LDP, se argumenta el necesario uso de una estrategia de análisis tripartita, que tome en cuenta no sólo los mecanismos y las estrategias narrativas, sino también las aquí llamadas “posturas subsistémicas” que los actores dan por válidas ante procesos de cambio potenciales (véase también pág. 165 y ss.) y que les da certidumbre y coherencia a los procesos de cambio detonados.

Desafío metodológico de la determinación de la variable dependiente

Como ya se ha dicho, qué, cómo y por qué cambian las políticas públicas son preguntas que están íntimamente vinculadas. Las teorías y modelos para explicar el cambio y sus subprocesos pretenden dar respuestas a tales interrogantes. Pero responder *qué* cambia pareciera ser una pregunta que no precisa de respuesta por evidente, pues está fuertemente condicionada a la definición acogida de política pública y al enfoque teórico utilizado. Ilustremos esta afirmación (véase también discusión anterior en pág. 90 y ss.):

- Si por ejemplo la política pública se entiende como un sistema de creencias, el cambio sustantivo se reflejará en dicho sistema de creencias en cualquier de los niveles de su estructura jerárquica tripartita (en un cambio en las creencias secundarias, en las creencias centrales o en creencias de núcleo profundo).
- Si la política se entiende como reglas o instituciones, el cambio ocurrirá como producto de la acción colectiva y se reflejará con el cambio incremental o sustantivo en cualquiera de sus cuatro niveles de acción (operacional, elección colectiva, constitucional y metaconstitucional).
- Si la política se entiende por ejemplo como un diseño y parte fundamental del mismo es la construcción de poblaciones objetivo, el cambio de las políticas se reflejará con el cambio la construcción de las poblaciones objetivo que impactan en alguno o todos sus elementos constitutivos.

El problema en cuestión por tanto, es que *la respuesta sobre qué cambia no es evidente*, pues cuando ocurre el cambio de las políticas no cambian necesariamente todas las dimensiones de la misma, o no cambian sólo las dimensiones privilegiadas por el enfoque teórico usado, sino más bien el cambio ocurre en ciertos componentes específicos, con

un grado mayor o menor de intensidad, con un tempo bien rápido o lento y con una direccionalidad específica. Identificar estos componentes es esencial en la respuesta, dado que los enfoques teóricos tienden a privilegiar ciertos componentes en detrimento de otros. Por tanto, definir cuál es el objeto real de análisis es la gran e importante cuestión (Capano & Howlett, 2009b). Se trata en definitiva de la fundamental cuestión de definir la variable dependiente en el estudio del cambio (¿qué cambia cuando ocurre el cambio de las políticas?).

La identificación y determinación de los elementos constitutivos (o componentes) de las políticas públicas es una alternativa viable para ‘hablar de lo mismo’ en el desarrollo de las políticas (Real-Dato, 2009a) y específicamente, cuando el cambio de las políticas ocurre, no importando el enfoque teórico utilizado. Hablar de lo mismo significa tener la capacidad para crear un puente conceptual y metodológico que facilite el análisis y la acumulación de conocimiento. Siempre o casi siempre este tema se da por sentado o al carecer de anclajes teóricos definidos, muchos estudios en políticas públicas dan exclusiva importancia a la dimensión legal, operativa y programática de la política obviando sus dimensiones más profundas o abstractas. Una tipología de elementos o componentes tendría que tomar en cuenta los aspectos sujetos de cambio tanto como las dimensiones, enfoques o niveles en los que opera el mismo.

De acuerdo con la revisión a la literatura, e la fecha existen al menos dos recursos tipológicos alternativos claros, disponibles para determinar la variable dependiente: Podrían usarse - tal como lo advierte José Real-Dato (Real-Dato, 2009a, 2009b) - los ‘elementos constitutivos’ de los diseños políticos (*policy designs*) identificados por Ingram y Schneider (A. L. Schneider & Ingram, 1997) en su teoría de construcción social, o por otro lado, podría usarse - como proponen Howlett y Cashore - la taxonomía mejorada (Capano & Howlett, 2009b ; Howlett & Cashore, 2007, 2009) de Peter Hall sobre los tres órdenes de cambio y del cambio paradigmático. Para atender este desafío metodológico, bajo el enfoque LDP se propone la fusión de ambas perspectivas, como se detalla adelante.

9. Propuestas para afrontar los desafíos teóricos y metodológicos

Atender estos desafíos antes señalados supone una empresa clave en el marco del desarrollo de nuestra propuesta de enfoque. No obstante, es necesario señalar que los mismos pueden contribuir al debate sin que ello implique necesariamente su uso asociado al enfoque aquí propuesto, pues es su generalidad lo que lo hace usable por ejemplo, para definir con mayor claridad la variable dependiente, así como identificar posturas frente al cambio como posiciones de orden subsistémico. A continuación las dos propuestas desarrolladas (véase también Cruz-Rubio, 2011a, 2011c).

Propuesta 1. Integración tipológica para resolver el problema de la variable dependiente

Para atender estos desafíos, se propone una integración entre dos de las propuestas tipológicas más influyentes en la literatura para definir qué cambia cuando cambia una política pública y con ello mejorar la determinación de la variable dependiente. Como ya se ha destacado previamente (pág. 156 y ss.), la respuesta sobre qué cambia no es evidente, pues el cambio ocurre en ciertos componentes específicos, con un grado mayor o menor de intensidad, con un tempo bien rápido o lento y con una direccionalidad específica.

Nuestra primera fuente son los elementos constitutivos de las políticas públicas. Según la teoría de la construcción social de poblaciones objetivo, todas las políticas públicas cuentan con elementos comunes identificables y que determinan su diseño y arquitectura básica. Dirigiéndose hacia una comprensión sustantiva de las políticas públicas, A. Schneider y H. Ingram (A. L. Schneider & Ingram, 1997) propusieron un conjunto de categorías o dimensiones que identifican y describen el contenido de toda política pública y determinan su diseño: (pág. 35 y ss.), a) la definición del problema y los fines perseguidos, b) Los beneficios y cargas a ser distribuidos, c) La población objetivo (los actores que reciben, o pueden recibir beneficios o cargas), d) Las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etc.), e) Las herramientas (los incentivos o ausencia de los mismos), dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política, f) La estructura de implementación, que incluye el plan para la implementación de la política, que incluya los

incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos, g) Las construcciones sociales, (la imagen de la realidad, los estereotipos que la gente utiliza para dar sentido a la realidad tal como la percibe), h) Las bases o fundamentos (*racionales*), las justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas, que incluyen aquellas usadas en el debate, e i) Las asunciones subyacentes (explícitas o implícitas acerca de la causalidad lógica, de las capacidades personales u organizacionales. Bajo la teoría de construcción social, estos elementos constitutivos permiten el análisis de los diseños pasados y futuros, y consecuentemente permiten el estudio del cambio centrando su análisis en la transformación de las construcciones sociales de poblaciones objetivo. Estos elementos no sólo incluyen los componentes racionales o instrumentales que típicamente son atribuidos al diseño, sino también los componentes valorativos, tales como las construcciones sociales, las imágenes, los *racionales* (fundamentos y legitimaciones) y los supuestos subyacentes que operan de hecho en la práctica (A. L. Schneider & Ingram, 1997 ; A. L. Schneider & Sidney, 2009). Posiblemente esta identificación múltiple sea su principal atributo y ventaja comparativa respecto de otras teorías o enfoques (Real-Dato, 2009a) que pudieran estar más centrados en una dimensión o componente de la política.³⁵

Nuestra segunda fuente es la tipología ampliada de M. Howlett y B. Cashore. Con base en la tipología del cambio paradigmático de P. Hall, M. Howlett y W. Cashore (Capano & Howlett, 2009b ; Howlett & Cashore, 2007, 2009) proponen una taxonomía mejorada de elementos o componentes de las políticas públicas útiles para el estudio del cambio, que se basan en un desdoblamiento en seis de las tres dimensiones identificadas por P. Hall (Hall, 1993), y que como sabemos identifica tres niveles del más concreto al más abstracto: a) calibraciones o medidas específicas-cambios incrementales como cambios de primer orden; b) cambios al nivel operativo y programático-cambios de segundo orden; y c) cambios en los niveles de abstracción más altos- cambios de tercer orden, siendo en los primeros dos niveles los que determinan el cambio incremental, o ciencia normal, y siendo el tercero, el abrupto, excepcional, cambio sustantivo o paradigmático.

³⁵ Como podría ser por su parte el enfoque programático-instrumental (*programme approach*) propuesto en su momento por R. Rose, (Rose, 1998) o aquel basado en la dimensión ideacional como el caso del ACF.

Para argumentar su propuesta estos autores señalan que el esfuerzo conceptual de P. Hall requiere de una recalibración a la luz de su propia lógica, así como de la evidencia empírica sobre los varios casos de cambio de las políticas en los cuales se encuentran patrones históricos de desarrollo de las políticas diferenciados, donde por ejemplo el cambio institucional a veces no va de la mano del cambio sustantivo en las políticas, donde cambios pequeños a través del tiempo transforman y desdibujan completamente a una política, y con ello, se cuestiona la universalidad del patrón de cambio sustantivo identificado en la ortodoxia del equilibrio interrumpido.

En este sentido “las políticas públicas son de hecho un régimen mucho más complejo de fines y medios, objetivos y configuraciones que aquel sugerido por Hall” (Howlett & Cashore, 2009). Dicho desdoblamiento se realiza con base en la identificación del enfoque del cambio (*focus*), es decir, si se basan en los fines o propósitos de la política (fines, objetivos y configuraciones) o si se basan en los medios o herramientas (lógica instrumental, mecanismos y calibraciones).

Tabla 14. Taxonomía modificada de componentes de las políticas siguiendo a Hall (1993)

		Contenido		
		Nivel de abstracción elevado	Nivel programático y de operacionalización	Nivel de medidas específicas sobre el terreno
Enfoque (<i>focus</i>) del cambio	Fines o propósitos	<u>FINES</u> ¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de las políticas?	<u>OBJETIVOS</u> ¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política?	<u>CONFIGURACIONES</u> ¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política?
	Medios o herramientas	¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación? <u>LOGICA INSTRUMENTAL</u>	¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados? <u>MECANISMOS</u>	¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados? <u>CALIBRACIONES</u>

Fuente: (Howlett & Cashore, 2009) Diseño adaptado. Véase también (Capano & Howlett, 2009b ; Howlett & Cashore, 2007)

Esta taxonomía “no es un desglose exhaustivo del mundo complejo y multidimensional de la dinámica de las políticas, (...) “de hecho se basa en una definición específica de

las políticas como una serie compleja de fines y propósitos” (Capano & Howlett, 2009b).

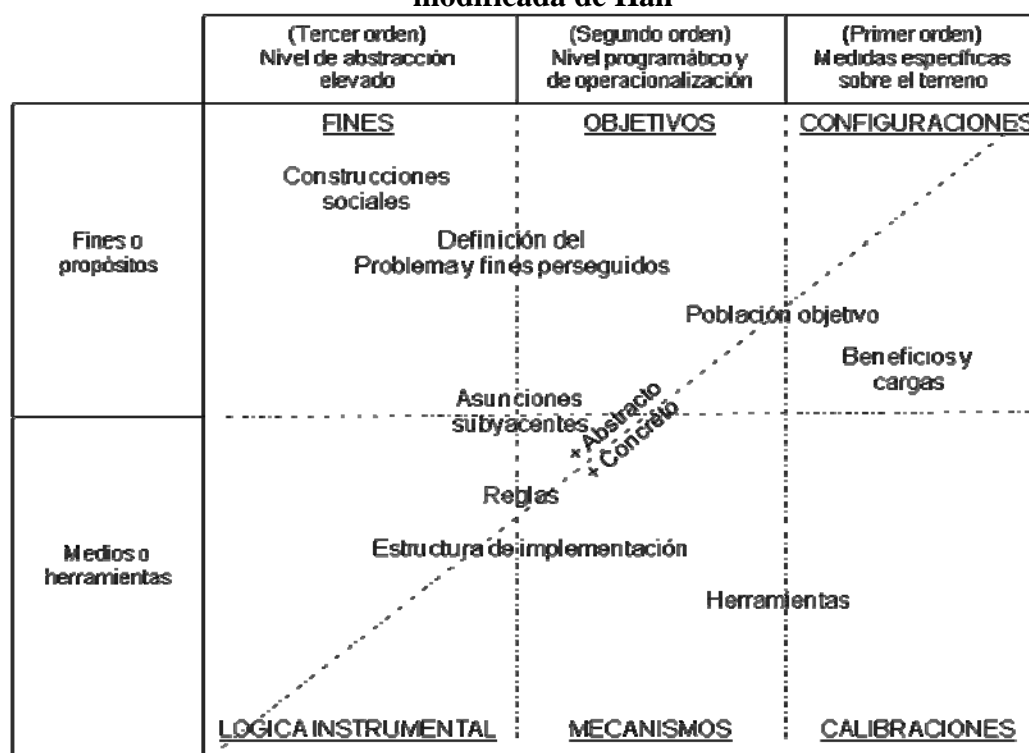
El resultado son los grupos de elementos (fines, objetivos, configuraciones, lógica instrumental, mecanismos y/o calibraciones) que organizados en una estructura dimensional jerárquica pueden ser identificados. La taxonomía propuesta por estos autores se detalla en la Tabla 14.

Bajo el enfoque LDP, se propone aquí una integración a manera de convergencia entre ambas propuestas tipológicas, pues con ello se podría centrar aún más la definición de la variable dependiente, potenciando así su alcance y labrando puentes que permitan interconexiones y acumulación de conocimiento. Con esta propuesta de integración tipológica se brindaría una localización tridimensional de la variable dependiente, es decir:

- se identifica qué cambia en su mayor especificidad (basados en los nueve elementos de los diseños políticos);
- en qué nivel u orden cambia (basados en los órdenes o niveles de abstracción); y
- sobre qué focus u orientación (basados en el desdoblamiento de Howlett-Cashore a la propuesta inicial de Hall), es decir, si sobre los fines o los medios.

Se pueden ubicar ocho de los nueve elementos constitutivos de los diseños políticos propuestos por H.Ingram y A. Schneider (H. Ingram et al., 2007 ; A. L. Schneider & Ingram, 1997) en la taxonomía de Hall modificada por M. Howlett y B. Cashore, como sigue:

Gráfico 18. Ubicación de los elementos de los diseños políticos en la taxonomía modificada de Hall



Fuente: Elaboración propia (véase también Cruz-Rubio, 2011a)

La determinación de los elementos básicos de cualquier política pública (de los elementos del diseño político), tiene una importancia analítica fundamental: No sólo permiten el análisis comparativo, sino también analizar las dimensiones del cambio y la dinámica política, es decir, el antes y el después. También tiene una dimensión teórica fundamental: Permite identificar la arquitectura básica de las políticas favoreciendo el diálogo e interconexión teórica entre postulados, así como la explicación de las dinámicas propias de cada marco teórico en arreglo a un diseño. Se trata en definitiva de un lenguaje marco que permite el diálogo y el consiguiente (potencial o real) enriquecimiento teórico mediante la interconexión y la complementariedad.

Claramente, nuestra propuesta de integración tipológica divide en dos grupos los elementos de los diseños políticos. Aquel asociado a los fines (construcciones sociales, definición del problema y fines perseguidos, asunciones subyacentes, población objetivo y beneficios y cargas) y aquel asociado a los medios (estructura de implementación, reglas y herramientas). No obstante, los elementos de los diseños políticos tienen una frontera menos clara cuando se trata de localizarlos en los niveles de abstracción u

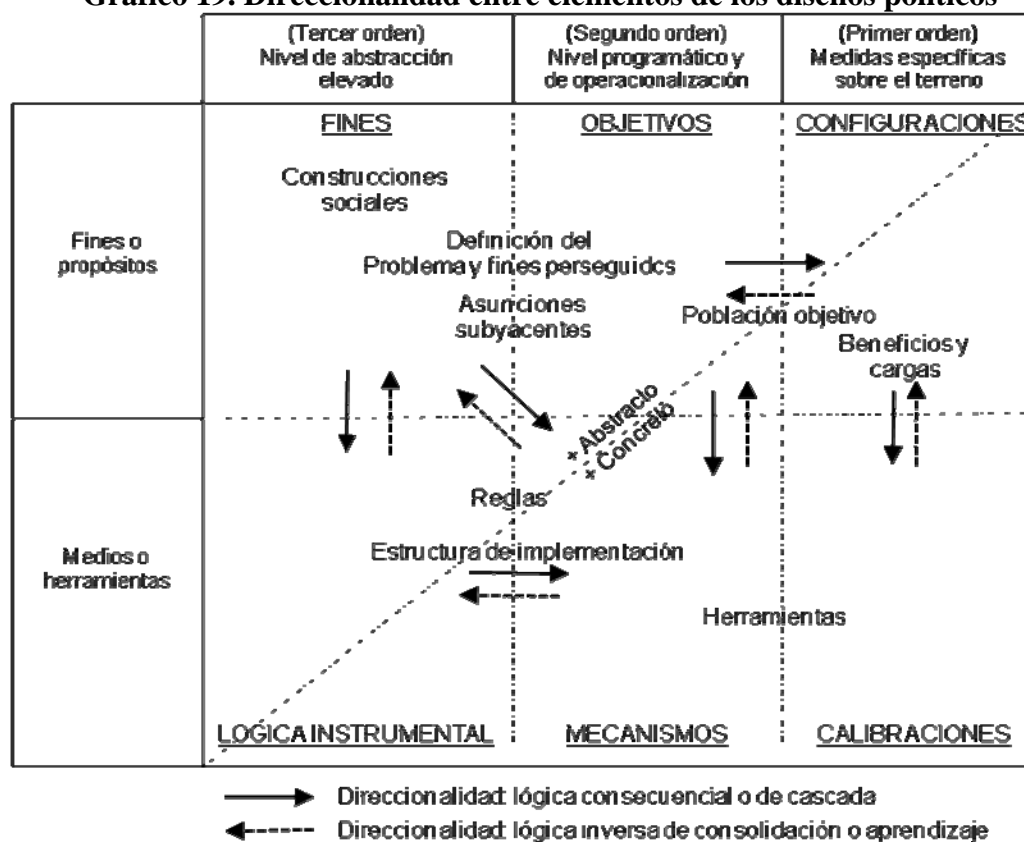
órdenes del cambio propuesto por P. Hall, puesto que los elementos del diseño pueden cambiar en uno o en varios niveles de abstracción, según sea el caso.

Evidentemente, los tipos generales de ideas que gobiernan el desarrollo de las políticas están íntimamente vinculadas a las construcciones sociales, a sus asunciones subyacentes o lógica de causalidad, así como las definiciones del problema y con ello de los fines perseguidos. Respecto de hacia qué fines o propósitos generales se dirige la política, tiene una representación clara en la misma definición del problema y fines perseguidos, tanto como la definición de la población objetivo. Los fines y requerimiento específicos de la política estarán dados por la propia definición de la población objetivo, tanto como la determinación de los beneficios y cargas a ser distribuidos. Por su parte y respecto de los medios, las normas generales que guían la implementación están definidas por las reglas y los mecanismos (instrumentos) la propia estructura de implementación tanto como las herramientas e incentivos dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos y reglas de la política, que es en dónde se gestarán (en caso de darse) las calibraciones o las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados.

Ante un cambio es posible que cambie solo un elemento de los diseños de política, varios o todos. En este sentido, nuestra propuesta de integración tipológica permite advertir que los elementos del diseño sujetos de cambio pueden propiciar o detonar en otros (influidos por el citado cambio) un proceso de transformación consecuencial. Un aspecto importante de esta tipología es que permite inferir qué componente manda sobre el cambio en alguno más de los elementos del diseño.

De esta manera, la lógica nos dice que un cambio en cualquiera de los elementos del diseño puede repercutir en otro, y que entre mayor sea el nivel de abstracción más posibilidades de cambio habrá en los elementos del diseño ubicados en los niveles de abstracción inferiores, a manera de cascada. Empero, este efecto multiplicador del cambio puede también ocurrir en sentido horizontal (es decir, de mayor o menor nivel de abstracción) o incluso en sentido inverso (es decir, de menor a mayor nivel de abstracción y también de *focus*), donde por ejemplo cambios de naturaleza termostática o incrementales prolongados en el tiempo pueden desdibujar en sus fines, fundamentos y asunciones a la política tal como fuera inicialmente concebida (Howlett & Cashore, 2007).

Gráfico 19. Direccionalidad entre elementos de los diseños políticos

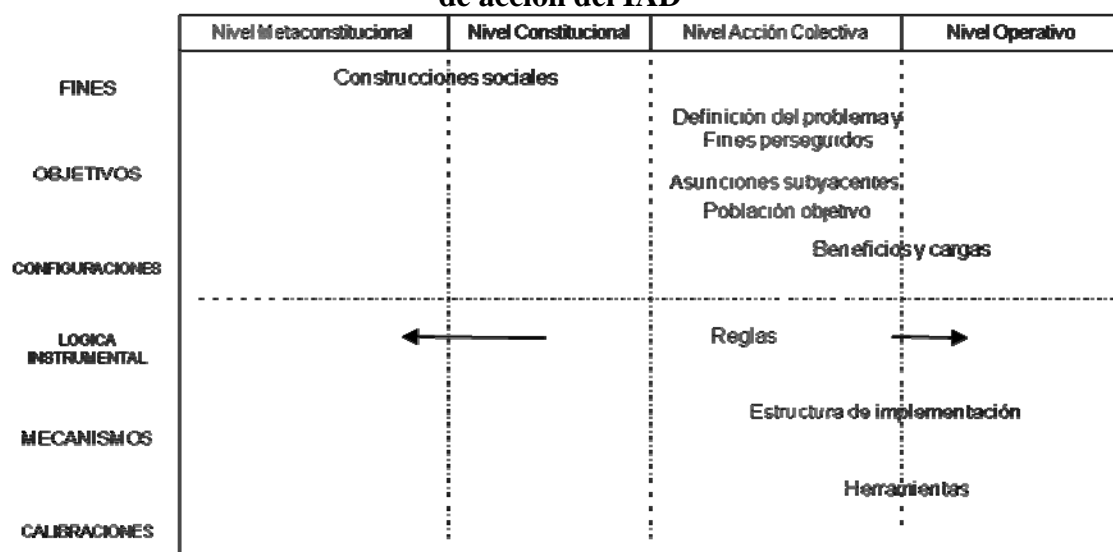


Fuente: Elaboración propia. (véase también Cruz-Rubio, 2011a)

De los componentes de los diseños políticos, se ha omitido deliberadamente los fundamentos y legitimaciones (*racionales*), pues éstas se diseñan como elementos asociados a alguno, varios, o todos los demás componentes de los diseños políticos.

Respecto de las teorías sobre el proceso de las políticas, una intersección obligada podría hacerse si ubicamos los elementos de los diseños políticos dentro de los niveles de acción propuestos por el marco de análisis y desarrollo institucional IAD, siguiendo una lógica también de localización con base en los componentes de las políticas según la taxonomía modificada de Hall.

Gráfico 20. Ubicación de los elementos de los diseños políticos dentro de los niveles de acción del IAD



Fuente: Elaboración propia (véase también Cruz-Rubio, 2011a)

Propuesta 2. Análisis del cambio basada en tres dimensiones: las cuatro lógicas de operación – posturas subsistémicas frente al cambio

Como una perspectiva basada en los actores, argumentamos que el análisis del cambio debe tomar en cuenta no dos dimensiones de análisis (mecanismos de estabilidad y cambio y estrategias narrativas) sino tres dimensiones de análisis (que incluya necesariamente las aquí llamadas lógicas de operación-posturas subsistémicas frente al cambio) siendo que las primeras dos han sido ya previamente desarrolladas en la literatura y están descritas ya en este trabajo (véase pág. 151 y ss.).

Se propone el uso de esta tercera dimensión de análisis, dado que permitiría explicar cómo los actores de la coalición dominante usan sus recursos, estrategias narrativas y activan mecanismos específicos en el proceso de desarrollo de las políticas públicas, que pueden derivar en varios tipos de posibilidades sistémicas o trayectorias (que van desde el no cambio y la perpetuación de la política pública hasta el cambio sustantivo de la misma en sus distintas modalidades).

Las lógicas de operación – posturas subsistémicas frente al cambio son una tipología de posturas que los actores de la coalición política dominante (que organizados en coaliciones) podrán esgrimir para enfrentarse a procesos potenciales de cambio. Su uso nos permitiría usar bajo un mismo marco de análisis, distintas trayectorias políticas y sus

resultados, y con ello, defender la ocurrencia de distintos patrones de actuación y de desarrollo del cambio, más allá de los enfoques teóricos utilizados.

Reconocemos en sintonía con el marco de coaliciones promotoras ACF (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 ; Sabatier & Weible, 2007) que los actores políticos interactúan como individuos organizados en coaliciones, y que operan al interior del llamado “sub-sistema” o “dominio” de políticas. A diferencia del ACF, entendemos que defender una postura frente al cambio (o buscar legitimar tal nueva postura) puede deberse a buscar reducir déficits de legitimidad y/o a la necesidad de mantener el control político sobre el proceso, ambos *causal drivers* entendidos como una forma de auto preservación, y no sólo como ideas basadas en la necesidad de defender un “sistema de creencias” dado. De acuerdo con esta reflexión, se puede afirmar que las coaliciones existen y se mantienen en el tiempo no exclusivamente dado un sistema de creencias que les es común, sino también dada la postura definida por los actores políticos frente al proceso de las políticas, y específicamente, con base en su postura frente a cambios potenciales, y en donde la constitución de las coaliciones puede definirse en el tiempo (además de su vital dimensión ideacional) gracias a sus posturas frente al cambio.

Así pues, el desarrollo de esta estrategia analítica exige la conformación de una tipología capaz de identificar las lógicas genéricas de operación que asumen los miembros de la coalición dominante, así como sus características comunes en cada caso. Se destaca en este caso que el término “lógicas de operación” enfatizan el carácter predecisional de la postura frente a cambios potenciales, mientras que el término “postura subsistémica”, se refiere al carácter postdecisional (es decir, define la lógica de operación reforzada subsistémicamente como postura formalmente establecida cuando ha ocurrido el cambio).

La primera dimensión de nuestra tipología se asocia con la postura frente al cambio (reactiva o proactiva), haciendo alusión a una de las dos dimensiones propuestas por Richardson para la definición de los llamados estilos políticos (*policy styles*) (Richardson,

1982)³⁶. Dado que no es lo mismo reaccionar ante eventos dados que promover cambios, la dinámica de las políticas en general, y consecuentemente los procesos de cambios sustantivos, pueden darse bien bajo una lógica reactiva o bien bajo una lógica proactiva, aquí llamada también ‘proceso de desarrollo’.

Bajo una lógica reactiva se asume el estado de cosas previo como el adecuado o correcto, donde el cambio de las políticas públicas no es visto como algo necesario, o tan difícil de producir que no resultaría ni conveniente ni rentable políticamente apoyar tales cambios. Ante sucesos de naturaleza bien exógena o bien endógena que alteran el subsistema de la política o a la política pública misma (en alguno o varios de fundamentos o elementos constitutivos), el cambio bajo una lógica reactiva es la consecuencia potencial de tales alteraciones. Crisis, eventos dramáticos, catástrofes, tragedias etc. se conciben como eventos (*shocks*) que pueden abrir ventanas de oportunidad y capturar rápidamente la atención de los elaboradores de las políticas (Zahariadis, 2007).

Excluyendo el comportamiento oportunista, los actores de la coalición dominante en clave reactiva pueden subsistémicamente orientar sus acciones y a) optar por contener el cambio todo lo posible, restando importancia a los eventos o deslegitimándolos en sus efectos o premisas, b) forzar al cumplimiento de las normas siguiendo la institucionalidad prevaleciente, o bien c) asumir los vientos de cambio como una ventana de oportunidad (por la convergencia de dos o más corrientes), asumir proactividad frente al cambio potencial, que permita mantener el control sobre el proceso de cambio y sobre la política, promover determinados cambios sobre las políticas públicas identificados como necesarios, en incluso con el fin último de promover la terminación de la política o su reemplazo.

Por otro lado, como proceso de desarrollo, el cambio puede tener una naturaleza proactiva, y surgir como consecuencia de la participación, colaboración y compromiso de

³⁶ Por estilos políticos se entienden las configuraciones institucionales que delimitan la forma en que autoridades públicas y actores civiles interactúan para resolver problemas (Richardson, 1982). La clasificación de estilos políticos tiene por finalidad analizar si las decisiones se toman con base en consenso o como producto de imposiciones, y ubicar en un continuo la capacidad de los estados nacionales en la formulación de las políticas por sectores de actividad y para analizarlos en clave comparativa.

actores de la coalición dominante, asumidos a su vez como entidades promotoras del cambio y que cuentan con recursos, capacidades de liderazgo y de cooperación a lo largo del tiempo. Bajo esta lógica genérica, la dinámica de las políticas se centra en procesos orientados al ajuste, el aprendizaje y la mejora de los diseños de la política en sus elementos constitutivos. Al promover el cambio como estrategia permanente de mejora, éste se convirtiéndose en un atributo inseparable de la misma, permeando así los elementos constitutivos de su diseño. Si se promueve el cambio, el objetivo es transformar (adaptar, mejorar) el diseño de la política a fin de contribuir a la transformación del entorno y a una mayor legitimidad del régimen en su conjunto.

Los procesos de cambio sustantivo de carácter proactivo pueden tener un origen exógeno al subsistema. En estos casos los podemos asociar al resultado de la identificación y adecuada interiorización de procesos globales de innovación y difusión de las políticas (Dobbin et al., 2007), pues cuando los gobiernos toman decisiones en clave proactiva en materia de políticas públicas, muchas veces lo hacen dado el conocimiento o bajo la influencia de lo que ocurre en otros países (García Femenía & Sagrario Rueda, 2010). Cuando el cambio como proceso de desarrollo tiene un origen endógeno lo asociamos fundamentalmente a dos procesos de cambio: procesos de aprendizaje orientado (*oriented learning*) o de la interiorización del uso de experiencias ajenas (*lesson drawing*).

Los cambios estratégicos promovidos mediante acuerdos negociados (o cambios paradigmáticos planificados) también podrían entrar dentro de este tipo de cambio proactivo sustantivo. Su existencia podría relacionarse con políticas asociadas a subsistemas con una alta autonomía. Por otra parte, los cambios graduales paradigmáticos (cambios sustantivos resultado de la acumulación de cambios incrementales que con el paso del tiempo desdibujan la política tal como fue concebida) podrían incluirse dentro del cambio proactivo sustantivo (Howlett & Cashore, 2009).

La segunda dimensión de nuestra propuesta es más bien una agrupación de atributos. Se refieren a la reversibilidad o irreversibilidad del cambio potencial, vinculado a la direccionalidad de los eventos (acumulativo o adaptativo) y asociado, los niveles de acción potencialmente implicados según Ostrom (Ostrom, 1999, 2007) sobre el cambio en los niveles operativo, de acción colectiva e institucional-constitucional.

Los cambios irreversibles ocurren mayormente sobre los componentes del diseño de las políticas asociado a los fines, y pueden ser bien el resultado de una acumulación de cambios incrementales, o del rompimiento. Hay también cambios irreversibles asociados a los medios cuando las herramientas, su aplicación e impacto transforman asunciones subyacentes y formas de concebir el problema público. Los cambios reversibles, por su parte, ocurren mayormente bajo el cobijo de una lógica termostática, asociada a los medios, y dentro de ellos, en las calibraciones que pueden realizarse sobre las herramientas, reglas y la estructura de implementación de la política.

Dadas nuestras dos dimensiones, se puede presentar un desdoblamiento de las dos lógicas genéricas en lógicas de operación –posturas subsistémicas frente al cambio potencial. Se identifican por tanto cuatro tipos de lógicas subsistémicas de operación frente de cambio, aquí llamadas: a) homeostática de respuesta a shocks; b) estratégica de aprendizaje, promoción e innovación; c) termostática de ajuste, y d) de continuismo y contención.

Tabla 15. Cuatro lógicas de operación- posturas subsistémicas frente al cambio

	Irreversible-adaptativo (niveles de acción del cambio institucional)	Reversible-acumulativo (niveles de acción operativo y de acción colectiva)
Reactiva (el cambio como <i>issue</i>)	a) Lógica homeostática de respuesta a shocks	d) Lógica de contención, continuismo, afirmación y cumplimiento
Proactiva (el cambio como proceso de desarrollo)	b) Lógica estratégica de mejora por aprendizaje, promoción e innovación	c) Lógica termostática de ajustes

Fuente: Elaboración propia (véase también Cruz-Rubio, 2011c).

Mientras a) y d) son de índole reactivo (más centradas en los fines, en la perpetuación y mantenimiento o transformación sustantiva de los fines de las política), b) y c) son de índole proactivo y se centran tanto en los medios como en los fines, no obstante su trabajo sea predominantemente sobre los primeros.

Como se ha destacado, la identificación de lógicas de operación frente al cambio tiene por finalidad desarrollar una tipología útil para definir e identificar las distintas formas o

posturas que los actores organizados en coaliciones pueden tomar frente al cambio de las políticas, cuya escogencia da como resultado que la coalición mayoritaria de preeminencia a ciertas estrategias narrativas en detrimento de otras, al uso de determinados mecanismos en detrimento de otros, y cuyo cambio (es decir, cuando la coalición dominante modifica su lógica de operación) provoca también un cambio en la orientación política sobre el proceso de cambio, forzado sobre los actores que controlan (o buscan controlar dicho proceso), la modificación de sus estrategias y sus narrativas, a fin de mantener el control del proceso (y favorecer así el atrincheramiento, la perpetuación de la política, facilitar el paso de reformas y cambios incrementales, o bien abanderar y controlar de procesos complejos de reformas y cambio sustantivos).

Poniendo en el escenario de análisis a las posturas subsistémicas frente al cambio, es posible proponer una estrategia basada en las tres esferas citadas (mecanismos y estrategias, a las lógicas de operación).

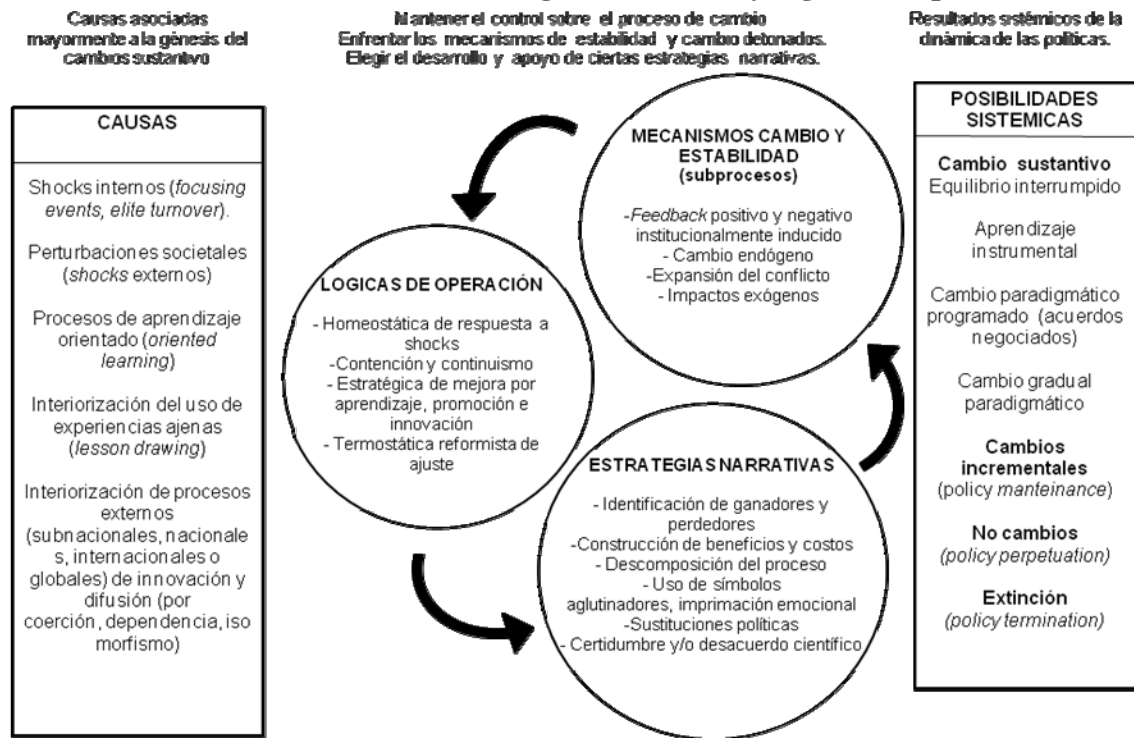
Bajo esta estrategia se asume que, dadas las causas asociadas al cambio sustantivo y los mecanismos que son puestos en marcha, tanto al nivel sistémico como subsistémico, se fuerza a los actores políticos a:

- a) definir siempre que sea necesario una postura individual de cara a los miembros de la coalición a la que pertenecen
- b) conocer, apoyar o aceptar, en tanto miembro de una coalición dominante, la postura subsistémica que decida tomar la coalición o sus actores político clave, lo cual implica
- c) reflejar adecuadamente tales posturas, basándose no sólo en los determinantes institucionales, en la historia o en el peso específico y contingente de cada actor o coalición, sino también a través de las estrategias narrativas que eligen y proyectan. El juego de roles es importante en este contexto pues en algunas ocasiones permite a los actores defender más de una postura y reflejar con ello adecuadamente el conflicto.

Al existir un cambio en la lógica de operación subsistémica, éste se ve reflejado en primera instancia sobre las estrategias narrativas usadas. Mediante la interacción luego

puede alterar el flujo de los eventos, desactivar, desbloquear o constreñir a los mecanismos activados. A manera gráfica se presenta la estrategia o propuesta analítica tripartita (véase también Gráfico 17 en pág. 155.)

Gráfico 21. Mecanismos, estrategias narrativas y lógicas de operación



Fuente: Elaboración propia (véase también Cruz-Rubio, 2011c).

Características comunes y propias de las cuatro lógicas de operación

Las lógicas subsistémicas de operación frente al cambio identificadas tienen al menos tres características comunes importantes.

- Primero, el acogimiento de una lógica de operación permite que (además de reducirse la controversia e incertidumbres) todos los actores políticos - incluso aquellos de las coaliciones minoritarias - conciban su papel y límites en el proceso de cambio, así como el cálculo y desarrollo de sus estrategias.
- Segundo, con su definición se establece un *modus operandi* subsistémico de conocimiento y alcance común (que los actores de la coalición dominante definen, proyectan y dan por sentado como válido) dado un proceso de cambio.

- c) Tercero, para la coalición dominante y siempre que le sea posible, el cambio entre lógicas de operación no tiene otra finalidad que la de mantener el control sobre el proceso de cambio. No obstante, el cambio en las lógicas de operación puede ser premeditado por parte de la coalición dominante, o también puede ser forzado sistémicamente, en cuyo caso se asume un quebranto, un fallo de previsión o un fracaso político de tal coalición al verse forzado al cambio de lógica.³⁷

Muchas veces las lógicas de operación del cambio están predefinidas. Así pues, viene dada bien por condicionantes externos, institucionales, estructurales, históricos o de oportunidad política (es decir, no hay posibilidad de escogencia) bien por imperativo legal (cuando así lo define la norma) o situacionalmente dado el problema (cuando el problema es de tal calado, o su carácter inédito que hacen imposible actuar no usando la lógicas reactivas tradicionalmente utilizadas, o con base en las configuraciones institucionales existentes). En otros más la lógica de operación no está predeterminada, y puede ser escogida gracias al marco legal existente facilitando así la elección con base en el cálculo de beneficios potenciales (cálculo racional o intencionalidad –dada la lógica de las consecuencias), siguiendo el conocido razonamiento normativo propuesto por March y Olsen (March & Olsen, 1996). La emergencia de ventanas de oportunidad puede favorecer el cambio entre lógicas de operación, como de hecho sucede cuando dichas ventanas de oportunidad favorecen cambios políticos sustantivos.

De las cuatro lógicas o posturas subsistémicas, sólo la lógica homeostática es de carácter circunstancial, es decir, se acoge siempre “forzado por los eventos” o “dadas las circunstancias”. Con ello se quiere destacar que las otras tres lógicas subsistémicas son posturas de base, no circunstanciales, es decir de carácter premeditado y continuado en el tiempo, y que pueden buscar bien la perpetuación y continuidad, la estabilización continuada del sistema vía calibraciones frente a cambios o variaciones, o la consolidación o mejora continua de la política pública.

³⁷ Como veremos adelante, la identificación de estas tres características vinculadas a las lógicas de operación-posturas subsistémicas, permitirá a su vez la definición de tres de las cinco hipótesis asociadas al enfoque LDP (véase pag. 237 y ss.).

Los subprocesos conocidos como *feedback* positivo y negativo, propuestos por la teoría PE (ver pág. 27y ss.), determinan en muchos sentidos la adopción de una u otra lógica subsistémica. El *feedback* positivo es un proceso que ocurre en la agenda macropolítica cuando un cúmulo de pequeños cambios en las circunstancias objetivas provoca cambios sustantivos en la política, cuestionándose la imagen de la política. Ante este proceso, puede detonarse otros mecanismos asociados (expansión del conflicto) que favorezcan el cambio sustantivo. Frente al *feedback* positivo las coaliciones pueden tener postura de contención y luego modificar la postura hacia una basada en la respuesta a shocks, o hacia una estratégica de mejora.

El *feedback* negativo por su parte ocurre como un proceso que a manera de un termostato estabiliza la política (True et al., 1999) (True et al., 2007) (es decir, que refuerza la política y si es el caso, favorece el cambio de forma incremental) y con el cual se realizan calibraciones en las herramientas, reglas o estructuras de implementación, para mantener bajo una lógica adaptativa la continuidad de la política pública.

En este sentido, así como los asuntos son definidos en el discurso público de diferentes formas, y así como los asuntos entran y salen de la agenda pública, las políticas públicas existentes pueden ser reforzadas o cuestionadas. El refuerzo crea grandes obstáculos para cualquier cosa que no sea cambios modestos, pero el cuestionamiento de las políticas a sus niveles fundamentales crea oportunidades para dar giros dramáticos en los impactos de las políticas (True et al., 1999) (True et al., 2007).

Lógica-postura homeostática de respuesta a shocks

Como se ha dicho antes, sólo la lógica homeostática es de carácter circunstancial, es decir, se acoge siempre dadas las circunstancias. El objetivo al optar por esta lógica es proporcionar una respuesta subsistémica a los eventos que fuerzan el cambio, que mayormente se materializa con el cambio sustantivo de las políticas públicas, no obstante es necesario matizar que con la adopción de esta lógica no se garantiza necesariamente que se produzca tal cambio sustantivo (ya que en algunas ocasiones estos procesos desencadenan el bloqueo, la pérdida del control de la política por la coalición considerada

dominante, el cambio en los recursos de las coaliciones) generando posibilidades sistémicas diversas.

Las posturas individuales características de esta lógica de operación son la negociación y la cooperación reactiva, basadas en la concitación y el apresurado y obligado acercamiento de posturas frecuentemente antagónicas, “bajo el ala de un bien común mayor” o “más allá de los intereses políticos o de partido” y donde “deben prevalecer los intereses nacionales” tratándose de “políticas de Estado”, etc. En muchas ocasiones, desequilibrios provocados por *shocks* externos o internos generan ventanas de oportunidad que permiten a las coaliciones minoritarias posicionar e insertar adecuadamente los asuntos dentro de la agenda, forzando así el cambio sustantivo, en cuyo caso la coalición dominante podría optar por abandonar su política y hacer suya aquella defendida por coaliciones minoritarias (es decir, apoyar el proyecto alternativo en clave oportunista, o apoyar la ‘causa justa’, véase pág. 223 y ss.).

Como se ha comentado, los mecanismos más comunes a los que se enfrentan las coaliciones bajo esta lógica son la expansión del conflicto, los impactos exógenos y los procesos de *feedback* positivo. Los elementos más susceptibles de cambio son aquellos que definen los fines de la política: fines, objetivos, lógica instrumental y mecanismos. Todos los elementos de los diseños políticos son sujetos de cambio.

El tipo de cambio que permite o favorece esta postura subsistémica es la del equilibrio interrumpido, que puede dar lugar al cambio sustantivo de la política, al reemplazo de la política (*succession*) o a su terminación. Aunque menos comunes, esta lógica subsistémica puede dar pie también a cambios incrementales (de tipo I y II), de naturaleza reactiva o basados en ajustes instrumentales, en cuyo caso podríamos hablar de los tipos I - no basado en el uso de teorías y con la finalidad de “salir del paso a duras penas a través de cajas negras”- y II (es decir aquel que basados se basa en una teoría y que permite ciertos cambios pequeños y un margen para la experimentación (Goodin & Waldner, 1996).

En muchos aspectos, la lógica homeostática ha sido estupendamente explicada y desarrollada por F. Baumgartner y Jones en su teoría del equilibrio interrumpido PE para el

estudio de la dinámica de las políticas públicas, quienes señalan que cuando un asunto es capturado por un sistema se tiende a la estabilidad, mientras que los periodos de desequilibrio llegan cuando un asunto es forzado a entrar a la agenda macropolítica” (True et al., 1999), donde la política del subsistema (*subsystem politics*) es la política del equilibrio y la macropolítica (*macropolitics*) es la política del cambio a gran escala (*politics of punctuation*).

Controlar la imagen de la política es vital para la estabilidad. Por el contrario, transformar la imagen de la política se convierte en una tarea fundamental si lo que se pretende es forzar el cambio. La teoría PE postula que los actores políticos son capaces de realizar acciones estratégicas empleando una lógica dual; por un lado intentan controlar la imagen del problema de la política mediante el uso de la retórica, símbolos y el análisis de políticas, y por otro lado intentan alterar la nómina o listado de participantes (*roster*) implicados en el asunto mediante la búsqueda del mejor lugar de la acción política (*policy venue*) para la consideración del citado asunto público (Baumgartner & Jones, 1991), donde no solo es deseable transformar la imagen de la política sino que también se antoja pertinente trasladar o cambiar (generalmente subir en la escala jurisdiccional) el asunto hacia otras *policy venues*, (proceso conocido como *venue shopping*).

Lógica de continuismo y contención

El objetivo con la lógica-postura de continuismo y contención es asegurar un nivel de inmovilismo tal que permita garantizar la estabilidad y continuidad. Si ocurre, el cambio no será de naturaleza sustantiva, sino ante todo cambio incremental, pero del tipo I antes referido (Goodin & Waldner, 1996). En la lógica de contención y continuismo las formas de inteligencia predominantes son la intencionalidad (se busca de forma intencionada actuar a fin de lograr la estasis) y seguir las reglas (donde las normas, los diseños institucionales e incluso algunos recursos de las coaliciones como la autoridad formal, permiten a las coaliciones defender o “fortificar” las políticas frente al cambio potencial).

Los actores organizados en coaliciones defienden y afirman a la política dado su diseño, su importancia y resultados, y defienden su continuidad y el uso de las reglas estableci-

das para su cumplimiento. La postura individual característica en esta lógica subsistémica es la resistencia al cambio, que no necesariamente implica la definición o promoción de una idea o de un proyecto distinto al potencial, simplemente se opta por evitar cualquier cambio promovido.

Las estrategias narrativas mayormente usadas son aquellas que fundamentan y legitiman a la política y que le garantizarían su continuidad, dado lo cual se da predominancia a aquellas basadas en la certidumbre científica, a la defensa de las construcciones sociales ya establecidas, de las poblaciones objetivo previamente identificadas y de los beneficios y cargas establecidos. De ocurrir, el cambio se daría el nivel de mecanismos y calibraciones, sobre los medios, siendo todos los demás elementos de los diseños (sobre todo aquellos asociados a los fines) intocables o no sujetos de cambio.

Como se ha destacado, el único tipo de cambio que permite como posibilidad sistémica es el incremental, y la persistencia de la postura de continuismo y contención sólo puede dar lugar a la perpetuación de la política. Genéricamente, si la coalición dominante opta por esta postura y sistémicamente se logra dar un cambio sustantivo, ello podría entenderse como un fracaso político de tal coalición, al “verse rebasada por las circunstancias”, al “menospreciarse en un principio las dimensiones del problema” y verse pues “vencida por sus adversarios políticos”.

Muchos de los elementos de la lógica del continuismo y contención podrían estar teóricamente sustentada con base en las aportaciones hechas en torno al incrementalismo. A juicio de Howlett (Howlett & Cashore, 2007, 2009), la llamada ‘primera ortodoxia dominante’ para la comprensión del cambio de las políticas ha estado fuertemente condicionada durante décadas por las tesis del incrementalismo defendidas por Charles E. Lindblom (Lindblom, 1965, 1968) y colegas (Hayes, 2001), cuya influencia en ciencia política y en el estudio del cambio sigue siendo indiscutible.

Lógica estratégica de mejora, por aprendizaje, promoción e innovación

El objetivo bajo esta lógica-postura de operación es la mejora continua, la adopción de nuevos referentes y modelos para transformar el diseño de la política. Los actores de la coalición dominante promueven el desarrollo y consolidación de una política, en mu-

chas ocasiones etiquetadas de “procesos de reforma” o de “modernización”. Todo tipo de cambio basado en el aprendizaje, la innovación y el uso de experiencias ajenas es posible bajo esta lógica.

Uno de los mecanismos a los que se enfrenta la coalición dominante bajo esta lógica es el mecanismo de cambio endógeno. En palabras de J. Real-Dato, el cambio endógeno ocurre cuando alguno o todos los participantes dentro del subsistema perciben que sus beneficios actuales o potenciales se deterioran como consecuencia de un mal funcionamiento de alguno de los componentes del diseño de la política, una de las alternativas para revertir tal situación es mediante la promoción del cambio endógeno, resultado mayormente de procesos cognitivos derivados de la evaluación y del procesamiento de información. Estos cambios bien pueden ser hechos: a) sin modificar la teoría causal del diseño original, lo que dará lugar a ajustes incrementales, b) mediante imitación, obteniendo recetas o soluciones aplicadas en otros subsistemas políticos similares, y c) mediante la reelaboración de las teorías subyacentes del diseño de la política, lo cual implica un cambio más significativo y un proceso de generación de conocimiento útil (*usable knowlegde*) tanto a nivel operativo como a nivel de elección colectiva. Este modelo destaca que el cambio puede proceder de un aprendizaje, pero que puede haber aprendizaje sin cambio, de hecho puede existir un aprendizaje que en lugar de promover el cambio refuerce el status quo (Real-Dato, 2009a, 2009b).

Otro de los mecanismos (en este caso de estabilidad) que favorecen la adopción de la lógica de mejora son los procesos de *feedback* positivo inducido institucionalmente, es decir, del reforzamiento de las estructuras decisionales, del papel y estatus de los actores políticos de la coalición dominante dentro de la estructura de incentivos de la arena de decisión (Real-Dato, 2009a, 2009b).

Las estrategias narrativas mayormente usadas son aquellas que fundamentan el proceso de mejora y el cambio, dado lo cual se da predominancia a aquellas basadas en la certidumbre científica, a la defensa de las construcciones sociales ya establecidas, de las poblaciones objetivo previamente identificadas y de los beneficios y cargas establecidos. Los elementos mayormente sujetos de cambio bajo esta lógica subsistémica son los objetivos, la lógica instrumental y los mecanismos, siendo por tanto sobre los medios

sobre los que más se trabaja. Todos los elementos de los diseños políticos son sujetos de cambio.

Son muchos los tipos de cambio (posibilidades sistémicas) que permite o favorece esta postura. El primero es el aprendizaje orientado. La literatura en políticas públicas ha sido especialmente fértil en la identificación de procesos de cambio y de cambio sustantivo basados en el aprendizaje orientado. Bajo el marco de coaliciones promotoras ACF esta lógica sería la característica de la coalición dominante que busca hacer prevalecer su sistema de creencias. Piedra fundacional en el desarrollo del ACF, el aprendizaje es mayormente de orden instrumental, ya que las coaliciones son capaces de aprender de las prácticas y del conocimiento que han aplicado en la política y en las relaciones con los otros actores. Se asume que las creencias más profundas y las creencias de la política son más resistentes al cambio ante la existencia de nueva información. El aprendizaje es una actividad cognitiva que opera en los actores políticos del subsistema, y refuerza el sistema de creencias al nivel secundario, donde la información de orden científico y técnico puede facilitar el aprendizaje.

Otro tipo de cambio que permite esta postura, también basada en el aprendizaje, es el *lesson drawing*, o cambio instrumental basado en uso de la experiencia ajena (Rose, 1993). También relevante en este contexto son los esfuerzos teóricos orientados a comprender los procesos globales (Dobbin et al., 2007) y locales (Berry & Berry, 2007) de difusión de las políticas también dan cuenta de que los procesos de cambios sustantivos por interiorización de innovaciones. La lógica subsistémica de mejora puede generar cambios incrementales (de tipo II y III), donde tiene cabida la experimentación, el aprendizaje y la vuelta atrás gracias al carácter reversible de los cambios. La persistencia de esta lógica de operación subsistémica puede generar cambios graduales paradigmáticos, el reemplazo de una política o la conformación vía negociación de un cambio paradigmático programado.

Lógica-postura termostática de ajuste

El objetivo de la lógica termostática de ajuste es la estabilización continuada de sistema mediante calibraciones. Se asume y reconocen las virtudes de la política pública, tanto como la necesidad continuada de estabilizar la política mediante calibraciones.

Gracias a la experiencia se cuenta con una gran cantidad de conocimiento sobre el funcionamiento de la política y de la interacción de la misma con el sistema. Tan sólo se precisan calibraciones sobre las herramientas, y los mecanismos de la misma a fin de lograr la estabilidad. Se trata en definitiva del proceso de *feedback* negativo identificado por la teoría PE. Las formas de inteligencia predominantes bajo esta lógica termostática son la intencionalidad, y si se da el caso, ante la ausencia de conocimiento, la imitación. Como se trata de una lógica usada en subsistemas con una alta autonomía, las posturas individuales frente al cambio se basan en la cooperación proactiva y en la negociación, aunque algunos miembros de la coalición dominante opten por cooperar de forma reactiva.

Como en la lógica estratégica de mejora, uno de los mecanismos a los que puede enfrentarse la coalición dominante es el cambio endógeno que puede dar pie, por ejemplo, al cambio sustantivo por los acuerdos negociados (Sabatier & Weible, 2007). Bajo esta lógica, la identificación de ganadores y perdedores pueden ser las estrategias narrativas más usadas para apoyar las calibraciones. Bajo esta lógica de operación el cambio es inevitable, consustancial a la política, pero este ocurre (debe ocurrir) fundamentalmente sobre las herramientas y configuraciones de la política pública.

En este sentido, los elementos de los diseños políticos no sujetos de cambio son aquellos asociados a los fines e incluso a las reglas. Tan sólo pueden cambiar aspectos específicos de las herramientas o de la estructura de implementación. El tipo de cambio que permite o favorece esta lógica de operación es el incrementalismo III, asociado a calibraciones sobre las herramientas. La persistencia de esta lógica de operación subsistémica puede generar la perpetuación de la política y cambios graduales paradigmáticos.

Tabla 16. Características clave: posturas subsistémicas frente al cambio

	Lógica reactiva		Proceso de desarrollo	
	Homeostática de respuesta a shocks	De continuismo y contención del cambio	Estratégica de mejora por aprendizaje, promoción o innovación	Termostática de ajuste
Causas asociadas a la génesis del cambio sustantivo- sendas críticas del cambio	Perturbaciones societales que impactan en el subsistema (shocks externos) Shocks internos (eventos relevantes, remplazo de élites políticas)		Procesos de aprendizaje orientado, de interiorización de experiencias ajenas Interiorización de procesos de innovación y difusión de políticas.	
Objetivo	Proporcionar una respuesta subsistémica a los eventos que fuerzan el cambio.	Asegurar un nivel de inmovilismo tal que permita garantizar la estabilidad y continuidad	Mejora continua, la adopción de nuevos referentes, modelos, herramientas y procesos para transformar el diseño de la política y sus resultados	Estabilización continuada de sistema mediante calibraciones en las herramientas y configuraciones
Formas de inteligencia predominantes	Seguir las reglas Imitación Intencionalidad	Seguir las reglas Intencionalidad	Intencionalidad Aprendizaje basado en experiencia; Imitación	Imitación Intencionalidad
Posturas individuales más comunes de los actores clave de la coalición dominante	Cooperación reactiva Negociación Apoyo a proyecto alternativo	Resistencia al cambio	Cooperación proactiva Negociación	Cooperación proactiva Negociación Cooperación reactiva
Mecanismos más comunes a los que se enfrentan las coaliciones políticas dominantes	Impactos exógenos Expansión del conflicto <i>Feedback positivo</i>	Expansión del conflicto <i>Feedback positivo</i>	Cambio endógeno <i>Feedback negativo</i>	Cambio endógeno <i>Feedback negativo</i>
Estrategias narrativas privilegiadas para apoyar las posturas subsistémicas	Certidumbre científica Identificación de ganadores y perdedores Construcción de beneficios y cargas		Certidumbre científica Construcción de beneficios y cargas	
Estrategias narrativas más comunes a las que se enfrentan	Desacuerdo científico Construcción de beneficios y carga Identificación de ganadores y perdedores Uso de símbolos aglutinadores Sustituciones políticas		Desacuerdo científico Construcción de beneficios y cargas Identificación de ganadores y perdedores	
Componentes más susceptibles del cambio	Fines Objetivos Lógica instrumental Mecanismos	Mecanismos Calibraciones	Objetivos Lógica instrumental Mecanismos	Configuraciones Mecanismos Calibraciones
Elementos constitutivos de los diseños políticos no sujetos de cambio		Construcciones sociales; Definición del problema y fines perseguidos; Asunciones subyacentes; Población objetivo; Beneficios y cargas; Reglas; Estructuras de implementación	Construcciones sociales; Definición del problema y fines perseguidos	Construcciones sociales; Definición del problema y fines perseguidos; Asunciones subyacentes; Población objetivo; Beneficios y cargas
Posibilidades sistémicas (tipos de cambio que permiten o favorecen las posturas subsistémicas)	Equilibrio interrumpido Cambio incremental (incrementalismo I-II)	No cambios Cambio incremental (incrementalismo I)	Aprendizaje instrumental <i>Lesson drawing</i> Cambio incremental (incrementalismo II-III)	Cambio incremental (incrementalismo III)
Posibilidades sistémicas (tipos de cambio que genera la persistencia de la postura subsistémica)	Terminación de la política <i>Policy succession</i>	Perpetuación de la política pública	<i>Policy succession</i> Cambios paradigmático programado Cambios graduales paradigmáticos	Perpetuación de la política pública Cambios graduales paradigmáticos

Fuente: Elaboración propia

10. A favor de la integración tipológica y del analizar el cambio identificando posturas subsistémicas

Como se ha destacado ya, avanzar en una integración de las dos principales tipologías (la ampliación de Hall propuesta por Howlett y Cashore y la aportada por el enfoque de construcción social) para definir qué cambia cuando cambia una política pública, se considera fundamental para alinear adecuadamente cualquier enfoque teórico que sobre el cambio de las políticas sea desarrollado. Centrados en los diseños políticos, integrar tales acercamientos es del todo fundamental, pues se logra identificar qué cambia en su mayor especificidad (basados en los nueve elementos de los diseños políticos), en qué nivel u orden (basados en los órdenes o niveles de abstracción) y sobre qué *focus* u orientación cambia, es decir, si sobre los fines o los medios. Tal vez la cuestión más importante para nuestros propósitos, es que esta integración tipológica permite poner en el centro a la legitimación del poder como elemento crítico para explicar el cambio, pues permite que los *racionales* (argumentos y justificaciones) ligados a los diseños puedan entenderse como el pegamento que aglutina los demás elementos constitutivo de cualquier diseño político en sus distintos niveles de abstracción. Respecto de las aquí llamadas posturas subsistémicas, al centrar la mirada hacia las respuestas posturales de los actores organizados en coaliciones, se puede advertir que éstas también pueden cambiar durante el proceso de cambio, condicionando así el futuro de tal proceso.

Sobre ello se podría hipotetizar preliminarmente que el cambio en las posturas de las coaliciones, por sí mismas, pueden determinar también la dinámica de las políticas públicas, definir o privilegiar el uso de determinadas estrategias y narrativas en detrimento de otras, dar respuestas específicas a determinados mecanismos y subprocesos detonados, enviar mensajes claros a determinados grupos, etc., desbloquear procesos marcados por la inmovilidad o estancamiento, etc. no siendo pues sólo variable dependiente (sino también interviniente) en estos procesos complejos. Por ello nuestra línea argumental es triple:

- a) Identificar los tipos de posturas frente al cambio potencial puede representar una herramienta analítica complementaria para el estudio de los procesos de estabilidad y cambio sustantivo de las políticas públicas, más centrados en los actores,

- que permita su uso más allá del enfoque teórico utilizado, favoreciendo así el uso de múltiples referente teóricos;
- b) que es posible identificar tanto al nivel *micro* posturas frente al cambio potencial como al nivel *meso* o subsistémico (asociado a las coaliciones políticas que operan en el subsistema). Ambos niveles evidentemente gozan de concurrencia y complementariedad, pues las coaliciones no son otra cosa que agrupaciones de actores (individuos). En este sentido, una postura individual dada de un actor clave de la coalición dominante, puede ser entendida como la guía que representa o busca orientar a la postura subsistémica de la coalición a la que pertenece en su conjunto, y por tanto ser coherente con la postura subsistémica adoptada. Adicionalmente, puede darse el caso de que distintos actores de la coalición dominante demuestren actitudes o posturas individuales distintas en un momento dado y sobre un mismo *issue* o proceso de cambio potencial, sin que ello altere o modifique necesariamente la postura subsistémica de la coalición frente al cambio. En este último caso, esta supuesta incongruencia puede suponer en muchos casos – en una dimensión organizativa - un adecuado reflejo del conflicto (Brunsson, 2002).
- c) que reconociendo el papel determinante de los recursos de las coaliciones (en este caso de las coaliciones dominantes) y de las variables institucionales, estructurales y contextuales, esta tipología busca destacar la relativa capacidad e independencia de las coaliciones dominantes y de los actores organizados para optar o decidir por determinadas posturas frente al cambio potencial, es decir, su capacidad para decidir qué posturas frente al cambio tomar a fin de perpetuar su condición de dominio, evitar el descalabro, o de actuar proactivamente (liderar o conducir cambios estratégicos), más allá de las restricciones legales, agendas nacionales, limitaciones estructurales, institucionales (formales e informales) y de políticas. En este sentido, en la medida en que libre escogencia de las lógicas

subsistémicas sea una prerrogativa de las coaliciones dominantes, deberán ser entendidas como un recurso de la misma.³⁸

El uso de nuestra propuesta tipológica facilitaría una estrategia de análisis tripartita basada en tres esferas de análisis (mecanismos, posturas subsistémicas y estrategias narrativas), y que independientemente del enfoque teórico usado permita contribuir en el desarrollo de lenguajes comunes en donde las teorías y enfoques sobre el cambio de las políticas públicas puedan converger y dialogar.

El uso de esta tipología permitiría abordar y buscar dar respuesta los siguientes problemáticas y ámbitos de análisis:

- a) ¿A qué tipo de causas se asocia la génesis del cambio sustantivo? En este ámbito nos referimos a la situación (qué hechos de índole endógeno o exógeno al subsistema provocan procesos de cambio potencial o la emergencia de los mecanismos de estabilidad y cambio).
- b) ¿Qué aspectos contextuales, estructurales e institucionales condicionan la situación? Se refiere a las variables del entorno (qué hay, con qué contar, qué temer, qué prever), dado el tiempo disponible y las ventanas de oportunidad presentes y potenciales.
- c) ¿Qué hacer? ¿Qué se puede cambiar? Se refiere a cómo afrontan o pueden afrontar los actores políticos organizados en coaliciones el cambio potencial, a las posturas (qué actitud individual y conjunta en tanto miembro de una coalición proyectan), y asociado, a los componentes (¿qué elementos o componentes de la política pueden ser susceptibles de cambio? ¿sobre qué elementos el cambio sustantivo es algo no negociable para la coalición dominante?).
- d) ¿Qué estrategias narrativas se privilegian en detrimento de otras? Este ámbito se refiere a las herramientas (cómo influir en la selección, cómo favorecer, argumentar y justificar la postura y las alternativas defendidas).

³⁸ Esta afirmación permitirá a su vez la definición de una de las cinco hipótesis asociadas al enfoque LDP (véase pag. 237 y ss.).

- e) ¿Qué discrepancias o disonancias existen entre los diseños propuestos, los existentes y las posturas frente al cambio, los mecanismos detonados y las estrategias narrativas privilegiadas dados unos elementos contextuales e institucionales.

Parte 2. La propuesta

”la legitimidad es de algún modo del equivalente politológico de la mano invisible en economía: sabemos que ésta existe como una fuerza que mantiene unidas a las sociedades, pero no podemos dar explicaciones satisfactorias sobre cómo generarla o por qué algunas veces es muy fuerte y otras pareciera desaparecer” (Stone, 1997).

IV. EL ENFOQUE DE LEGITIMACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICA

Resumen: En este capítulo se define el enfoque de legitimación y dinámica política LDP en sus elementos constitutivos (fundamentos, premisas y asunciones clave). Se define también aquí el *patrón de legitimidad* como categoría de análisis principal del enfoque, que toma en cuenta tres dimensiones anteriormente descritas: mecanismos de estabilidad y cambio, estrategias narrativas y posturas subsistémicas. También se define un sistema de incentivos para la toma de decisiones que incluye las cuatro formas de inteligencia, y es coherente con las premisas que articulan necesariamente las posturas individuales a favor o en contra del mismo (incluyendo las posturas consideradas oportunistas). En este apartado se definen las relaciones causales gracias a las cuales se produce el cambio de las políticas bajo este enfoque, y las reacciones de los actores antes tales procesos, como forma de mantener el control sobre la política o como forma de evitar la culpa antes el fracaso o la obtención de resultados no deseados. Este capítulo ofrece las cinco hipótesis generales del enfoque LDP.

En la definición del enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) dos prioridades definen el comportamiento de los actores políticos de la coalición dominante: la lucha por la legitimidad y el imperativo de control.

La lucha por la legitimidad se convierte en un elemento de fundamental importancia analítica para explicar el comportamiento de los actores políticos implicados en el proceso de las políticas públicas. Como ya se ha destacado en el Capítulo II, la legitimación es asumida (desde una perspectiva sustantiva) como proceso político orientado, permite a los poderosos acceder a todos los beneficios que el poder otorga, y concretamente, su existencia favorece la estabilidad política, la eficacia y la efectividad. En las democracias, la legitimación es un proceso continuo y necesario orientado a mantener la creencia en la legitimidad del gobierno en turno, de las instituciones del régimen político y de los actores políticos dominantes o en condición de dominio. La legitimación del poder por tanto juega un papel central en la acción política, el debate público y la acción del

gobierno, y está fuertemente condicionada por el entorno institucional, el accionar de las instituciones políticas y del gobierno, tanto como por los valores y creencias predominantes.

De acuerdo con G. Capano (Capano, 2009a), la dinámica de las políticas públicas es un conjunto de procesos continuados, mediante los cuales:

- a. Se realizan intentos por resolver problemas: los cambios en las políticas pueden ocurrir en las formas mediante las cuales los problemas son contruidos, definidos y establecidos.
- b. Unos fines son perseguidos: el cambio puede ocurrir en los factores ideacionales prevalecientes.
- c. Se utilizan herramientas para alcanzar unos fines de política: lo cual significa que los cambios pueden ocurrir en los tipos de instrumentos utilizados
- d. Procesos decisorios son desarrollados: los cambios pueden darse en el estilo de hechura de las políticas, de negociación y confrontación.
- e. El poder es distribuido entre diferentes actores: los cambios pueden ocurrir en la distribución de recursos materiales e inmateriales

Cualquier desarrollo teórico debe tomar en cuenta estas dimensiones de análisis, y ofrecer respuestas a tales dimensiones en el marco de sus respectivas asunciones y premisas.

Los apartados a continuación tocan de forma transversal estas dimensiones definen el énfasis teórico de la propuesta, la unidad de análisis principal y las opciones teóricas y epistemológicas tomadas para darle forma a esta propuesta de enfoque.

11. Énfasis teórico del enfoque LDP

Bajo el enfoque LDP la dinámica de las políticas y las distintas trayectorias políticas (*policy trajectories*) identificadas en la literatura podrían explicarse como el resultado de procesos complejos de disolución, debilitamiento, reforzamiento y /o transformación del *patrón de legitimidad* asociado a las políticas públicas y sus diseños.

Junto con la legitimación como prioridad, y basados en los desarrollos sobre las teorías de control de la agenda, el enfoque LDP sostiene que el mantenimiento del control sobre procesos de cambio o sobre los recursos de la política es un elemento fundamental para explicar tanto procesos sustantivos de cambio como la estasis o perpetuación, o lógicas incrementales basadas en calibraciones sobre herramientas específicas.

En la explicación de estos procesos complejos, los diseños de políticas públicas definen relaciones de poder que condicionan el debate y la lucha política. Para la coalición dominante ello implica no solo desarrollar estrategias para promover o fortalecer diseños favorables acorde con tales relaciones de poder, sino también reaccionar frente a los subprocesos potencialmente adversos, asumir posturas subsistémicas (de grupo o coalición) y desarrollar estrategias narrativas a fin de mantener el control sobre la política pública y sus recursos, y en caso de fracaso o descalabro potencial evitar la culpa.

Premisa central del enfoque LDP es que la transformación del patrón de legitimidad vinculado a un diseño de política pública define el cambio sustantivo de las políticas públicas (*major policy change*), es decir, más allá de analizar el cambio desde la perspectiva del cambio en los instrumentos y herramientas que definen a la política, se sostiene que no existe cambio sustantivo sin la existencia previa de un cambio en el patrón de legitimidad asociado a la misma. Para su adecuada comprensión detallamos a continuación cada punto.

Los diseños de políticas públicas definen relaciones de poder

Profundizando nuestro apartado anterior (pág. 132 y ss.) donde se asume la legitimación como un proceso orientado y contextual, y en concordancia con la teoría de construc-

ción social (H. Ingram et al., 2007 ; A. L. Schneider & Ingram, 1997), bajo e enfoque LDP se argumenta que las políticas públicas no sólo pueden ser vistas y analizadas como *epifenómenos* (un producto más de la acción política) que acontecen en un entorno estructural e institucional dado (es decir, un *output* sistémico, producto de lo que ocurre dentro de la “caja negra”). Las políticas públicas pueden ser entendidas también como *diseños políticos que, en sí mismos, dan cuenta y configuran una relación de poder*, pues distribuyen recursos económicos, autoridad, organización y de información , (re)definen problemas y posturas para afrontarlos, seleccionan vías de atención y asignan cargas y beneficios. Estos diseños influyen en las arenas políticas y en la lucha política (T. Lowi, 1972 ; T. J. Lowi, 1996), y consecuentemente, en los procesos de cambio de las políticas públicas.³⁹

Tomando en cuenta que las políticas públicas no operan en el vacío y que se deben a sus referentes históricos, institucionales y organizacionales previos que restringen el ámbito de lo posible, el enfoque LDP sostiene que dos prioridades (legitimación y control sobre la política) definen en los miembros de la coalición dominante la necesidad e imperativo de apoyar y/o promover determinados mecanismos de estabilidad y cambio en detrimento de otros. También, y sobre la base de las llamadas “situaciones discursivas” (Montpetit, 2008), los actores políticos consecuentemente desarrollan y defienden determinadas estrategias narrativas. Para el caso de los actores de la coalición dominante, esta escogencia hace evidente la decisión sobre el uso de un tipo de postura subsistémica, que orienta y define una trayectoria deseada frente a cambios potenciales, y con ello, la labor de los actores de dicha coalición.

Bajo el enfoque LDP la agencia es clave, así como la dimensión histórica, pues los procesos de cambio sustantivo están inexorablemente influidos por diseños políticos previos, por la implicación de actores clave, por los éxitos, fracasos y resultados (alcanzados o no) de las políticas y sus actores, que articulan el debate político y las opciones alternativas más plausibles (deLeon, 1978 ; B. D. Hogwood & Peters, 1982). Junto con

³⁹ y en donde “ ... existen dinámicas e interacciones que tienen lugar dentro y fuera del subsistema y donde (...) el gobierno y sus élites (...) no están simplemente procesando estas variables: participan de su fabricación (Parsons, 2007:245).

la agencia, se reconoce que la *secuenciación* de los eventos restringen las posibilidades presentes y futuras. Por ello, bajo el enfoque LDP la dimensión temporal es fundamental, y no simplemente “un medio carente de fricciones mediante el cual todos los procesos importantes ocurren, sino un factor explicativo significativo por sí mismo” (Rayner, 2009).

Las políticas públicas son diseños que requieren ser legitimados

Sabemos pues que es fundamental para los actores políticos implicados e interesados legitimar las políticas públicas y sus diseños (Montpetit, 2008). Con base en una visión sustantiva de la legitimidad en ciencias sociales propuesta por D. Beetham (1991), el enfoque LDP sostiene que la legitimidad de una política pública es una cualidad muti-dimensional clave, que se basa en cuatro dimensiones fuertemente vinculadas: a) conformidad legal b) justificabilidad de las reglas con base en creencias compartidas, c) evidencia de consentimiento (Beetham, 1991) y d) rendimientos socialmente relevantes (dimensión adicional propuesta a este modelo de Beetham por Alagappa, 1995a). Estas dimensiones no son opciones, todas ellas contribuyen o influyen en la legitimidad de cualquier relación de poder.

La legitimidad de las políticas públicas se encuentra asociada a su proceso de conformación (definición), a su diseño como tal (fines y objetivos) al cómo en su ejecución y puesta en marcha (implementación), y a sus resultados e impactos (rendimientos). Las justificaciones construidas a tal fin y que son defendidas por los actores de la coalición dominante (Cruz-Rubio, 2002b) (llamados también *racionales* o legitimaciones) (H. M. Ingram & Smith, 1993 ; Weiss, 1993) son de cuatro tipos (imperativas, sumativas, operacionales y procesales). Éstas se constituyen en el elemento aglutinador (que como un pegamento) busca mantener unidos coherentemente los llamados “elementos constitutivos” de los diseños políticos. Bajo el enfoque LDP esto se define como *patrón de legitimidad*, que a su vez es la unidad de análisis principal (y que es explicado adelante, pág. 197).

El imperativo de control sobre la política pública y su trayectoria

Junto con el imperativo de legitimidad, y extendiendo el argumento de los autores que defendieron las teorías del control de la agenda (Cobb & Elder, 1972 ; Schattschneider, 1960), la *no decisión* y la *tercera dimensión del poder* (Bachrach & Baratz, 2009 ; Gaventa, 1980 ; Lukes, 1974), la base para la predicción respecto de una postura a favor o contra el cambio es el imperativo de mantener el control sobre la política, su agenda, sus recursos en juego, y por tanto, sobre potenciales procesos de cambio.

Ello implica no sólo darle paso (o evitar darlo según sea el caso) a ciertos asuntos o problemas en la agenda gubernamental, sino también a decidir sobre reforzar, debilitar o transformar el “patrón de legitimidad” (o el sistema de *racionales*) asociado a la política pública existente, a fin de avanzar una agenda de medidas específicas o paquetes de políticas (*policy mixes*), mantener el control sobre la política existente y sus recursos, y, (si es el caso), desarrollar estrategias para justificar decisiones y acciones pretéritas, buscar romper con el pasado y/o incluso, evitar la culpa.

Los enunciados clave del enfoque LDP que adelante se desarrollan son los siguientes:

- a) Una configuración dada y específica de *racionales* (es decir, de razones fundamentales o sistemas de justificaciones) que están asociados a los diseños políticos en un espacio y tiempo determinado, es lo que el enfoque LDP denomina “patrón de legitimidad” (Cruz-Rubio, 2012 ; Cruz-Rubio, 2011). El patrón de legitimidad constituye la unidad de análisis principal del enfoque LDP y es definido en las págs. 197 y ss.).
- b) Analíticamente es posible caracterizar el patrón de legitimidad de todo diseño político, si se identifican las justificaciones imperativas, sumativas, procedimentales y operacionales asociadas a las cuatro dimensiones de legitimidad identificadas por Beetham (conformidad legal, creencias compartidas, evidencia de consentimiento y de rendimientos socialmente relevantes) antes citadas, y que dan cuerpo al sistema de *racionales* del diseño págs. 197 y ss.) .
- c) Cuatro fuerzas generales permiten la aparición de poder no legítimo, que (bajo una lógica reactiva) se constituyen en el origen de procesos de cambio: i) la in-

conformidad legal, ii) la discrepancia con las creencias compartidas, iii) el retiro del consentimiento y iv) la ausencia de rendimientos significativos⁴⁰ Estas fuerzas generales pueden impactar sobre actores políticos, instituciones y políticas públicas (págs. 204 y ss.).

- d) Bajo el enfoque LDP se postula que sólo mediante cambios en el patrón de legitimidad asociado a la política pública, se materializan el cambio a gran escala (*major policy change*). Dicho de otra forma, habrá cambio sustantivo de las políticas públicas sólo cuando se produzcan transformaciones en su patrón de legitimidad asociado. Esto significa que se reconoce la necesaria identificación de niveles respecto del cambio tal y como la propuesta para definir con mayor precisión la variable dependiente, y el desdoblamiento antes citado sugerido por Howlett y Cashore (2009). Podrán desarrollarse cambios sobre los fines (los que implicarían necesariamente cambios en el patrón de legitimidad) y cambios instrumentales, que sin cambiar las justificaciones imperativas o sumativas (asociadas a los fines) puedan permitir cambios en los instrumentos vinculados a la política. Ello con el fin de encontrar más apoyos, así como para reforzar la legitimidad del régimen, de los actores políticos de la coalición dominante, o simplemente, para consolidar a la coalición dominante misma, mejorar su reputación y/o su posibilidad de acceso a más recursos (págs. 204 y ss.).

⁴⁰ Basados en la visión sustantiva de Beetham sobre la legitimidad y su aporte al modelo por M. Alagappa, Al respecto, ver también las aportaciones de Linz y Lipset (J. Linz, 1987 ; Lipset, 1988) sobre cómo las dimensiones tales como la estabilidad y la eficacia influyen sobre la legitimidad, y de cómo periodos prolongados de eficacia generan legitimidad en el sistema político.

12. Las opciones epistemológicas y teóricas del enfoque LDP

Dar cabida en la literatura a este enfoque, exige tomar algunas opciones metodológicas, epistemológicas y teóricas importantes. Cuando trabajamos en labores de desarrollo teórico se escogen opciones de estos tipos, sobre las cuales muchas veces no somos siquiera conscientes:

Demasiado a menudo, tanto los estudiosos en políticas públicas como los científicos políticos tratan el cambio de un modo mecánico, sin estar prevenidos de hecho sobre la naturaleza epistemológica y teórica de las elecciones que se toman cuando se opta por una dirección en vez de otra. El *explanandum* (el cambio) es frecuentemente definido de una manera ambigua, o a su complejidad se le resta importancia (cuando al contenido de las leyes o de los programas de las políticas son empleados como acercamientos para el cambio de las políticas). Demasiado a menudo el *explanans* (la variable independiente o el conjunto de factores causales) son elegidos en la creencia sesgada de que lo que realmente importa es que “la teoría debe ser validada”. Demasiado a menudo hacemos lo que se supone debemos hacer sin necesariamente reflexionar sobre “lo que de hecho estamos realmente haciendo” (Capano, 2009b).

Esta cita reveladora advierte sobre las trampas en las que se pueden caer al no tomar en cuenta estas dimensiones fundamentales. Con esta sana advertencia en mente, usamos estas aportaciones (Capano, 2009b) como guía para clarificar y exponer las opciones epistemológicas y metodológicas del enfoque LDP.

Sobre la constancia y el cambio

Cualquier teoría del cambio debe tomar en cuenta tanto la constancia como el cambio. Las teorías del cambio no existen por sí mismas en el sentido de que no sólo se enfocan al cambio, sino que deben también tomar en cuenta la persistencia y los patrones enraizados o profundos de comportamiento. Bajo el enfoque LDP se entiende que, aunque teórica y analíticamente es posible separarles, la estabilidad y el cambio de las políticas son fenómenos inseparables: dos caras de la misma moneda (Linder, 2003 ; Olsen, 2008), postura que defienden varias e importantes teorías sintéticas. Al respecto, “demasiado a menudo, estos dos elementos del desarrollo de las políticas han sido considerados por separado, pero dado que la política pública es un fenómeno continuo, tanto la estabilidad como el cambio constantemente coexisten” (Capano & Howlett, 2009a).

En su base epistemológica, y al abordar lógicas reactivas de cambio sustantivo, el enfoque LDP es un enfoque de desarrollo social y político de índole dialéctico, mientras que al abordar lógicas de cambio proactivo, se trata de un enfoque de índole teleológico. Es un enfoque con dos bases epistemológicas asumidas tomando como fundamento la lógica de operación (o postura subsistémica asumida por la coalición dominante) implícita en cada caso. Ello implica la escogencia de opciones teóricas y epistemológicas distintas en cada caso, pero usando el mismo desdoblamiento de dimensiones advertido por Beetham. Teóricamente implica que no puede explicarse adecuadamente el cambio de las políticas sin conocer el por qué de la estabilidad de las políticas, y viceversa. Las dinámicas de cambio refuerzan (anteriores) y/o establecen (nuevas) formas de estabilidad del subsistema (aquí llamadas ‘patrones de legitimidad’ descritas adelante). De igual forma, y no importando si el cambio es por *shocks* o promovido, los patrones de estabilidad específicos de un régimen y de una política pública dada determinan (establecen y condicionan) las vías posibles del cambio. Esta situación implica que es metodológicamente conveniente vincular ambos fenómenos en un solo acercamiento.

Sobre la progresión de los eventos

Capano (Capano, 2009b) señala que existen dos aspectos en la direccionalidad de los eventos: la forma en cómo se dan los mismos, sobre las características del trayecto del proceso (es decir, si es lineal o no lineal) y el otro es la progresión de los eventos (la lógica de la dirección), es decir, si es acumulativo o adaptativo. El enfoque LDP asume la no linealidad de los procesos de cambio, y que dadas las lógicas de cambio reactivo (contención o respuesta) o proactivo (ajuste o mejora), puede darse una progresión de eventos bien de índole acumulativo (contención o ajuste) o adaptativo (respuesta o mejora).

Sobre la dinámica del desarrollo

Que puede ser de índole evolucionaria o revolucionaria: a) si evolucionaria implica un proceso de adaptación continua, de naturaleza incremental, gradual, pero que no obstante puede ser rápido o lento. Según Capano (Capano, 2009b), el tema aquí es el *tempo*, ya que los cambios de orden evolucionario pueden ocurrir tan rápido que pueden pare-

cer revolucionarios, pero en realidad representan cierta continuidad con el pasado, más que ser una verdadera novedad; b) si revolucionaria está caracterizada por rompimientos radicales y discontinuos con el pasado, que representan verdaderamente puntos de partida innovadores, y como tales se constituyen en nuevas soluciones para los problemas de las políticas.

El enfoque LDP reconoce la ocurrencia de ambas dinámicas de desarrollo del cambio. Evidentemente, las lógicas proactivas de cambio podrán contener ambas dinámicas de desarrollo, mientras que las lógicas reactivas se caracterizarán por la contención, el cambio incremental como norma seguida de más raras puntuaciones.

Sobre los motores del cambio

La combinación de motores epistemológicos es una constante en las teorías sobre el cambio de las políticas. En el enfoque LDP, el conflicto es el principal motor para explicar la génesis del cambio y lógicas reactivas de cambio propias de los modelos dialécticos. Durante el proceso de cambio no obstante, el enfoque LDP reconoce que los actores políticos usarán las formas de inteligencia disponibles (o adecuadas) en función de su postura frente al cambio potencial y de la lógica de operación imperante, a fin de manifestar su apoyo (o no), el nivel y el tipo de implicación dentro del proceso, haciendo evidentes (y a su vez dando pautas para) procesos de negociación o incluso de cooperación.

En una lógica proactiva, el enfoque LDP se decanta por los motores de la cooperación y el consenso propios de una dinámica teleológica. El enfoque LDP además considera a la agencia una dimensión importante como promotora y transformadora, que puede explicar el traspaso de lógicas de operación reactivas (originadas por el conflicto y la confrontación) hacia lógicas proactivas de cambio basadas en el consenso y la cooperación, la búsqueda y logro del aprendizaje y la promoción de innovaciones.

Sobre el explanandum o la definición del cambio como variable dependiente

El cambio se asume como el proceso sin fin de transformación que es evidente al interior de sistemas complejos o en relación con otros sistemas y con su entorno. Bajo el

enfoque LDP, se concibe el cambio en las políticas públicas como un fenómeno constante que implica el desarrollo de procesos internos (cambios en ideas, conocimientos, creencias o valores) o externos al subsistema de la política (cambios en los elementos, partes o estructuras materiales que componen la política como herramienta de gobierno y como construcción social), que ocurren a lo largo del tiempo, en distintos niveles, y que se retroalimentan entre sí y con el entorno. La definición del cambio de las políticas en el enfoque LDP se puede asociar a sistemas complejos o del llamado ‘gobierno complejo’ (Cairney, 2015), y ofrece una visión sistémica que no renuncia a tal complejidad. Asume pues la complejidad del cambio, tanto en los fines como en los medios, y por lo tanto es consecuente con el desdoblamiento tipológico de cambio de las políticas propuesto por Howlett (Howlett & Cashore, 2007), que se retoma a lo largo de este trabajo (ver pág.158 y ss.).

Sobre el explanans o las variables independientes (conjunto de factores causales)

Bajo el enfoque LDP se defiende que son las inconsistencias o distorsiones en el sistema de justificaciones o racionales ligados al diseño de la política (manifestadas por inconformidad legal, discrepancia de las creencias compartidas, retiro del consentimiento o ausencia de rendimientos) las que interactúan y dan origen al cambio sustantivo de las políticas (que puede darse bajo lógicas de operación reactivas – de contención o de respuesta- o proactivas – de ajuste o mejora). Del total de dimensiones identificadas por Beetham, no se escogen o se discriminan a conveniencia factores causales del total identificables, (argumentando tal escogencia con base en el imperativo positivista científico de que “una teoría debe ser validada”), cuidando así de no sesgar *ex-ante* la aproximación o el alcance del enfoque.

13. La unidad de análisis: el patrón de legitimidad

El patrón de legitimidad es la categoría de análisis principal del enfoque LDP. Se refiere en esencia a los argumentos, razones y justificaciones que permiten a los demás elementos o componentes de los diseños políticos ser coherentes entre sí, ser consistentes con el entorno que les contiene, y que sirve por tanto como el elemento cohesionador de los demás componentes asociados a los diseños políticos. Es el sistema de justificaciones que articula y da sentido a los componentes de cualquier política pública en un momento y espacio determinado.

Se trata en definitiva de los *racionales* (fundamentos o justificaciones) que rescata la teoría de construcción social de poblaciones objetivo (H. Ingram et al., 2007 ; A. L. Schneider & Ingram, 1997). No obstante y a diferencia de esta teoría, el patrón de legitimidad como concepto define al conjunto integrado o coherente de *racionales* o justificaciones que se han establecido para el sistema o relación de poder asociado a la política y al subsistema de la política, y no a las justificaciones que operan por separado dentro de un determinado diseño. En consecuencia, el patrón de legitimidad puede ser definido como un sistema de *racionales* que integran, dan coherencia y unicidad a los elementos constitutivos de las políticas públicas.

Así pues, en la perspectiva del enfoque LDP, es la configuración de cuatro tipos de justificaciones los que construyen un patrón de legitimidad asociado al subsistema de la política pública y al diseño de la política pública misma. Cuatro tipos de justificaciones se pueden reconocer para la legitimación de una relación de poder (Cruz-Rubio, 2002b) y tienen por finalidades:

- argumentar la indispensabilidad, pertinencia y viabilidad de la implicación público-gubernamental potencialmente generable (o efectivamente generada) con la puesta en marcha de la política (es decir, es un tipo de justificación imperativa o del por qué)
- garantizar el uso correcto y adecuado de procedimientos (legales, institucionalizados, claros y conocidos) en el diseño, aprobación y puesta en marcha de la política, así como la estricta observancia y sujeción de los

actores implicados a la legalidad vigente y a las reglas del juego político (justificación procesal o del quién y cómo en el desarrollo de las políticas);

- fundamentar y justificar los objetivos y medios instrumentales de la política (así como los outputs organizativos) en valores socialmente aceptados y defendidos (justificación operativo-instrumental o del cómo en la gestión); y
- demostrar mediante evidencia empírica o argumentos de validez científica que el uso del poder y de los recursos públicos ejercidos como resultado de la aplicación de la política, generan (o son potencialmente capaces de generar) rendimientos significativos y socialmente relevantes.

Patrón de legitimidad: Justificaciones imperativas

Este tipo de justificaciones aluden fundamentalmente al por qué es necesario generar un instrumento de acción público-gubernamental. Estas justificaciones tienen su origen en el proceso de conformación de la agenda, y en esencia permiten el paso de los asuntos (*issues*) de la agenda sistémica a la agenda gubernamental. Este tipo de justificación también determina la teoría subyacente de la política en la medida en que es resultado de la definición del problema público en cuestión, y por tanto de los objetivos de la política. Este tipo de justificación es tal vez la más importante, ya que sin ella la política como tal carece de fundamentos que le permitan su inserción en el escenario público. La mayor parte de las veces, esta justificación tiene un sustento legal, y sólo en caso de problemas inéditos, requiere la conformación de estructuras decisorias *ad hoc* y en su caso, la generación de un nuevo marco legal de referencia, que de hecho constituye a la política. En muchas ocasiones, esta justificación nace como resultado de un cuestionamiento serio en relación con políticas previamente aplicadas, donde el aprendizaje de políticas o la conformación de nuevos escenarios precisan una nueva justificación de la existencia de la política como instrumento de acción pública.

Patrón de legitimidad: Justificaciones procesales

Estas justificaciones, o justificaciones sobre el quién y cómo en el juego político, aluden a las reglas de juego previamente establecidas para el logro de acuerdos, para la toma de decisiones y para la participación de los actores políticos relevantes en el proceso de las políticas. Tienen su origen en la aplicación de los tipos de legitimación de decisiones identificados por Peters (véase pág. 123 y sig.). Fundamentalmente estas justificaciones son requeridas durante todo el proceso de las políticas públicas. Los valores en los que descansan son la representatividad y la igualdad de condiciones para el acceso a las arenas de decisión y pueden basarse en el uso de estructuras fuertemente articuladas e institucionalizadas, no obstante que sea posible encontrar áreas de política en los cuales dichas estructuras y entramados institucionales sean de una constitución laxa, poco articulada o con inadecuado sustento legal. En gran medida, el uso de actividades y estrategias de legitimación para las justificaciones procesales depende enormemente del grado en el cual se encuentren institucionalizadas las reglas para el acceso a las arenas de decisión, así como para la participación de los actores políticos en la hechura e implementación. Las estructuras decisorias y de gobernanza (Hult & Walcott, 1989) diseñadas y utilizadas para la aplicación de la política definen los tipos de reglas de proceso a justificar, con lo cual en muchos casos su análisis cobra una importancia central.

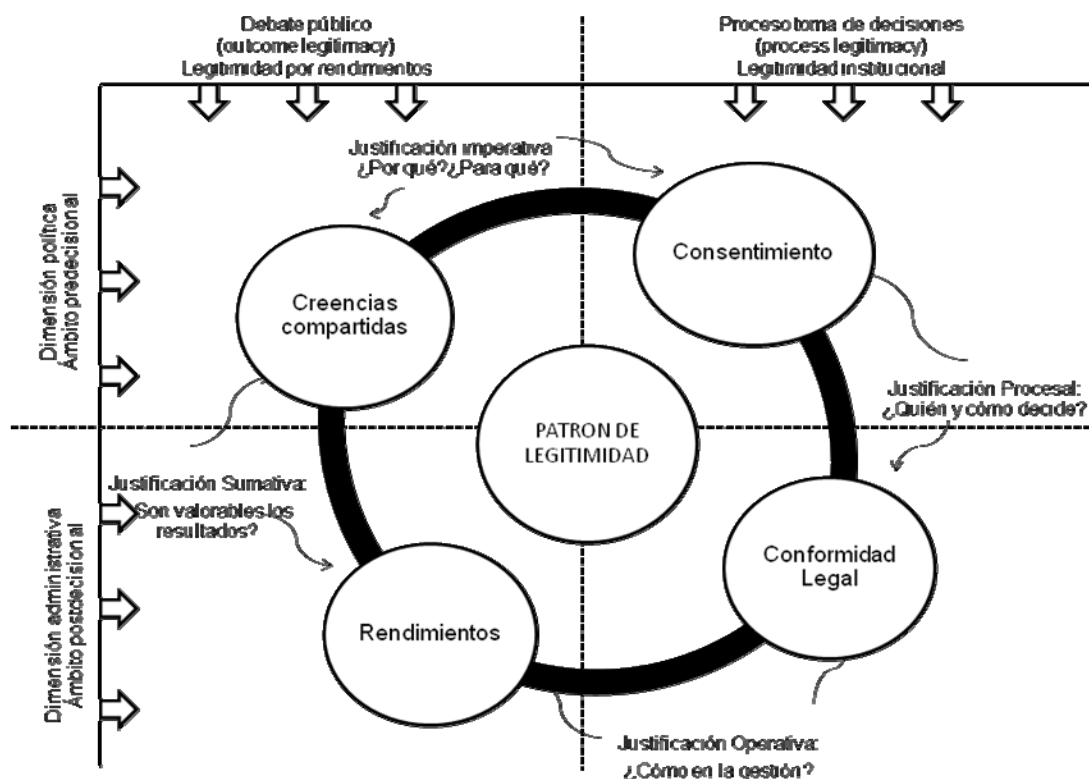
Patrón de legitimidad: Justificaciones operativo instrumentales

Se refieren a los fundamentos y argumentaciones sobre las cuales la(s) organización(es) públicas responsable(s) ponen en marcha e implementan la política en cuestión que fundamentan doctrinas político administrativas (C. Hood & Jackson, 1991 ; C. C. Hood & Jackson, 1997) y los instrumentos utilizados. Son requeridas en todas partes del proceso, pero fundamentalmente en las etapas de formulación, implementación, evaluación. Bajo una lógica de racionalidad instrumental, los valores socialmente aceptados o defendidos y sobre los cuales se pueden basar se concentran fundamentalmente en aquel descrito por Weber y referido a la racionalidad de la acción pública. En este tipo de justificaciones, la identificación y establecimiento de criterios de evaluación asociados a los fines es la actividad central para determinar la legitimidad de la política en su diseño y aplicación.

Patrón de legitimidad: Justificaciones sumativas o de valor público

Se basan en el *outcome* o resultado sistémico final de la política, tanto el potencial o esperado, como aquel efectivamente obtenido. Se refiere al rendimiento e impacto público-social (potencial o real) atribuible a la aplicación de la política en cuestión. Este tipo de justificación se usa fundamentalmente en el proceso de conformación de la agenda y en la evaluación. En la etapa de conformación de la agenda, se usa como argumento hipotético y ex-ante resultado de la relación teórica de causalidad implícita en los fines y medios instrumentales de la política. En la implementación se usa el argumento hipotético antes citado como argumento (promesa tal vez) que permita facilitar acuerdos, el acatamiento y la cooperación, así como el convencimiento de públicos más amplios. En la etapa de evaluación este tipo de justificación se usa como criterio o argumento final ex-post que alude fundamentalmente a la solución del problema público en cuestión, al logro de objetivos preestablecidos, y también a la creación de valor público (Moore, 1984). En sentido inverso, ante la ausencia de impactos favorables o de la escasa o nula aportación al sistema en su conjunto, se pueden generar argumentos y acciones tendentes a la desacreditación y deslegitimación de la teoría o enfoque usado para la política pública, con vistas a favorecer un cambio no incremental o a consolidar el *policy termination* (B. W. Hogwood & Gunn, 1984 ; B. W. Hogwood & Peters, 1985). Los argumentos de validez científica son útiles como base para este tipo de justificaciones, aunque se pueden extender obviamente no sólo al resultado o impacto deseado con la política, sino también a los procesos y los medios o instrumentos para llevarlos a cabo.

Gráfico 22. Legitimación y dinámica política: el patrón de legitimidad



Fuente: Elaboración propia (véase también Cruz-Rubio, 2002a ; Cruz-Rubio, 2011)

Sobre el patrón de legitimidad como unidad de análisis

En nuestro esfuerzo, con el concepto patrón de legitimidad⁴¹ se busca enfatizar que hay elementos constitutivos (dimensiones de legitimidad) comunes a toda política pública (como si de un patrón de confección o de fabricación se tratara) que al mismo tiempo están asociados al subsistema o régimen de la política en su conjunto. No obstante, debe entenderse al patrón de legitimidad como una herramienta (recurso) analítico para brin-

⁴¹ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, las acepciones del vocablo 'patrón' orientadas a los objetos se asocian mayormente con modelos que sirven de muestra para otra cosa igual o semejante. Orientados a sujetos, las acepciones del vocablo patrón se asocian a la figura de un protector, dueño o amo.

dar uniformidad conceptual a los sistemas de *racionales* ligados a los diseños de las políticas, pues éstos son únicos en cada caso en función de la política pública en cuestión, los actores del régimen, y el momento histórico dado. Usando una analogía, el patrón de legitimidad operaría de igual forma que las llamadas “construcciones sociales de poblaciones objetivo” (H. Ingram et al., 2007 ; A. L. Schneider & Ingram, 1997). Evidentemente, la identificación de elementos comunes a cualquier objeto de estudio favorece enormemente la comprensión del mismo y también abre la puerta al análisis comparativo.

Al igual que los elementos constitutivos de los diseños políticos en la teoría de construcción social, el patrón de legitimidad permitiría identificar dimensiones comunes en toda política, y un antes y un después en el proceso de cambio, asociado en este caso no al cambio en la construcción de las poblaciones objetivo, sino al patrón de legitimidad ligado a la política pública.

Ahora bien, desde su revisión con base en otras teorías de la legitimidad, cruzando esta tipología de justificaciones con la teoría de la legitimidad democrática de Scharpf, las justificaciones de tipo procesales (b) y operativo instrumentales, se pueden ubicar mejor dentro de aquellas vinculadas a la legitimación por proceso (el gobierno *del* pueblo), mientras las justificaciones de tipo sumativa (d) e imperativa (a) se pueden ubicar en legitimación por resultados (gobierno *para* el pueblo). Cabe destacar que dada su centralidad, las justificaciones de tipo imperativas (a) permean tanto la legitimación por proceso como la legitimación por resultados. Las justificaciones nutren las cuatro dimensiones de legitimidad antes citadas (conformidad legal, creencias compartidas, consentimiento y rendimientos socialmente relevantes) y se constituyen a nuestro entender en el elemento aglutinador que, como un pegamento, busca mantener unidos coherentemente los llamados “elementos constitutivos” de los diseños políticos.

Bajo esta óptica, la coherencia de los diseños es importante, pues es posible también que existan y persistan diseños políticos incoherentes, que dan como consecuencia disonancias políticas (Imbeau, 2009) que lejos de reflejar el conflicto o hacer evidentes diseños transitorios, generen un consecuente déficit de legitimidad.

Ya de lleno en los enfoque sobre el cambio de las políticas, y realizando un esfuerzo de distinción entre conceptos similares al patrón de legitimidad, puede decirse que, aunque semejante con la noción de sistema de creencias del marco ACF, la noción de patrón de legitimidad del LPD se asocia indefectiblemente como parte del diseño político (proyectado o resultante), y no como el conjunto coherente estratificado de ideas que comparten los miembros de una coalición dada, y que define a su vez la condición de una coalición. En este sentido, y siguiendo el enfoque ACF, el patrón de legitimidad vigente y asociado a una política pública podría (por supuesto) ser entendido como el resultado (o consecuencia) de la prevalencia de un sistema de creencias sobre otro, pero no podrían asumirse analíticamente (el patrón de legitimidad y el sistema de creencias) como términos equivalentes, pues las creencias solo forman parte de una de las dimensiones de este acercamiento. Una distinción clave entre ambas nociones es que, bajo las premisas del marco ACF, la categoría de análisis llamada “sistema de creencias” puede existir como elemento aglutinador de las coaliciones, incluso sin la existencia de una política pública.

En contraste, bajo el enfoque LDP aquí propuesto, el patrón de legitimidad es un atributo o elemento inseparablemente asociado al diseño político, y como tal, existirá sólo si existe la política pública, bien en forma de proyecto o diseño preliminar, o bien como un instrumento (política pública) ya en marcha. Esto supone una diferencia importante respecto del llamado sistema de creencias del ACF.

14. ¿Cómo ocurre el cambio sustantivo? Las modificaciones en el patrón de legitimidad

Adicionalmente, el enfoque LDP coincide con el ACF en la identificación de las vías o caminos críticos del cambio (*critical paths to policy change*), y que como ya sabemos, se refieren a las formas sistémicas mediante las cuales el cambio surge y ocurre. Según este enfoque, el primero deviene como un ejercicio de aprendizaje y de la acumulación de conocimiento (*policy oriented learning*). El segundo, de orden externo, deviene de choques o perturbaciones sistémicos externos al subsistema de la política (*external perturbations*), el tercero por choques internos (*internal shocks*) y finalmente la vía crítica de cambio por acuerdos concertados (*negotiated agreements*).

Bajo el enfoque LDP, la aparición e identificación de formas de poder no legítimo favorece el debilitamiento (o disolución en algunos casos) del patrón de legitimidad asociado a la política. En el proceso de las políticas públicas, los actores políticos de la coalición dominante podrían bien enfrentarse al surgimiento de estas formas de poder no legítimo a fin de contrarrestarlas, o bien desarrollar estrategias concretas para favorecer su aparición y/o apoyar su paso de la agenda sistémica a la gubernamental, a fin de favorecer procesos de cambio determinados.

Ante los vientos del cambio, gran parte de la lucha política que es en realidad una lucha orientada a la legitimación del poder, donde los actores políticos buscan reforzar sus posiciones o recursos, ampliar su capacidad de influencia y/o debilitar a los adversarios políticos optando usando como arena al subsistema y a política pública misma.

Para lograrlo, los actores políticos orientan sus esfuerzos y recursos en acciones de expansión y contracción de asuntos (*issues*) (Baumgartner & Jones, 1991 ; B. D. Jones & Baumgartner, 2005 ; Schattschneider, 1960) en el uso de narrativas (McBeth et al., 2007), afrontando “situaciones discursivas” adversas (Montpetit, 2008) así como poniendo en marcha “mecanismos de estabilidad” (para el mantenimiento del *status quo*, el fortalecimiento del patrón de legitimidad y la lógica cambios incrementales) y “mecanismos de cambio” (Real-Dato, 2009a).

El cambio sustantivo de lógica reactiva ocurre como consecuencia del cambio de al menos una de las cuatro condicionantes que hacen legítima cualquier relación de poder: 1) la inconformidad con las leyes o políticas establecidas, 2) la discrepancia con las creencias compartidas, 3) el retiro del consentimiento sobre la política pública - o sobre la coalición dominante, y 4) la ineficacia percibida en la obtención de rendimientos.

Las políticas públicas configuran una relación de poder con arenas identificables (usando la tipología de T. Lowi), mismas que tienen sus propias necesidades de legitimación, de manera tal que, por ejemplo, las políticas regulatorias precisen de mayor legitimidad institucional, mientras que las redistributivas mayor legitimidad por rendimientos (Bañón & Carrillo Barroso, 1997). Las inconsistencias fuerzan en los actores políticos la búsqueda de argumentos y evidencias para la legitimación política, más allá de las instancias de legitimación institucional y de las estructuras de gobernanza facilitadas dentro del *policy process*. En este sentido, cuando los sistemas de poder tienen déficit crónico de legitimidad o son sujetos constantes de deslegitimación, los actores políticos de la coalición dominante intentarán fortalecer el sistema de poder establecido a través de las políticas públicas. La lucha e interacción política ocurrida al interior del régimen de política pública influye de manera determinante en la estabilidad y el cambio, y la lucha por la legitimación política y por la impugnación de la legitimidad articula y determina la actividad política en el proceso.

Por su parte, las coaliciones minoritarias buscarán debilitar el régimen de política pública en la lucha política. Las estrategias de expansión de asuntos se orientan a contestar o cuestionar (impugnar) las reglas o relaciones poder existentes (tanto como las potencialmente generables), así como el comportamiento, desempeño y atributos de los actores políticos adversarios o de aquellas organizaciones implicadas. Se usan fundamentalmente sobre propuestas o políticas concebidas en el seno o bajo apoyo de la coalición política dominante, pero también pueden dirigirse hacia los actores políticos o instituciones, cuestionando de esta forma su participación, influencia y orientaciones dentro del *policy process*.

El enfoque LDP identifica al menos dos tipos de procesos de cambio sustantivos de las políticas públicas. Si el cambio sustantivo es provocado por sucesos (*shocks*) o si es promovido al interior del régimen o subsistema de la política. Usamos esta distinción

analítica dado que ambos tipos de cambio sustantivo establecen una lógica causal y genérica diferenciable, ya que se manifiesta una lógica de operación de cambio distinta, fundamentalmente por cuatro cuestiones clave: a) las opciones, la toma de decisiones y la lógica que opera en el proceso⁴²; b) el origen de las perturbaciones en el patrón de legitimidad⁴³; c) la interacción de las formas no legítimas de poder como condicionante de las perturbaciones en el patrón de legitimidad⁴⁴; y d) el momento y la causa del surgimiento de la ventana de oportunidad⁴⁵.

Cambios provocados subistémicamente (fuente exógena)

Como ya se ha dicho, el primer tipo de proceso de cambio, de índole sistémico y de gran alcance, se refiere a procesos de cambio provocados por *shocks* (hechos contundentes ajenos a todo control, de gran escala) que trastocan el régimen de la política y el patrón de legitimidad mediante el cambio en las ideas abstractas (sistemas de creencias), abriendo una ventana de oportunidad que hace evidentes las formas de poder ilegítimas o incompatibles dado el choque sufrido, las limitaciones que la estructura define para el

⁴² Si se basa en el esquema a) problema-solución, más del tipo reactivo y racional, o en el esquema b) soluciones alternativas en pugna interactuando en el sistema político y esperando la apertura de la ventana de oportunidad, más del tipo *garbage can* o *satisficing behaviour*. No es lo mismo buscar una solución que discutir el cambio con una propuesta en la mano. No es lo mismo confeccionar una política de la nada que aplicar una solución política ya definida a un problema nuevo.

⁴³ Que condicionan el debate y la interacción política. Las narrativas, las estrategias de contracción y expansión de asuntos, la construcción de poblaciones objetivo (buenos y malos)

⁴⁴ Cuantas más dimensiones asociadas a los diseños políticas implicadas, se asumirá el problema más complejo e interdependiente - el problema público como sistema de problemas (*messes*) (Dunn, 1994), más intenso y polarizado el debate y por tanto más difícil la negociación tanto como la creación de un nuevo sistema de racionales o patrón de legitimidad

⁴⁵ la emergencia de las ventanas de oportunidad son un suceso clave en el logro del cambio. Según el marco MS, eventos relevantes (*focusing events*) pueden poner en primera línea condiciones dadas antes no identificados como problemas. El enfoque LDP destaca no el cómo sino el cuándo de la emergencia de estas ventanas. Crisis, eventos dramáticos, catástrofes, tragedias etc., se conciben como eventos dramáticos que pueden abrir por sí mismos ventanas de oportunidad y capturar rápidamente la atención de los elaboradores de las políticas. Otras veces, las ventanas de oportunidad se abren posteriormente, o de forma periódica, o como consecuencia de la interacción política que favorece el acoplamiento de los *streams*.

régimen, y forzando el cambio sustantivo. En este proceso de cambio incluimos los patrones críticos de cambio de choques internos y de choques externos identificados por el ACF. En la tipología de Howlett, los tipos de cambio sustantivos identificados con este proceso es fundamentalmente el homeostático clásico (puntuación-equilibrio interrumpido) que genera un nuevo patrón de legitimidad y equilibrio. Pero también puede darse el caso de que ante shocks ocurridos se opte por un cambio sustantivo en los medios por lecciones de experiencias ajenas (*lesson drawing*), sin modificar las ideas abstractas (sistema de creencias) subyacentes. En la búsqueda de soluciones, la gestación de ideas (Durant & Diehl, 1989) (Zahariadis, 2007) en este tipo de proceso de cambio es tipo *quantum* (impulso rápido de nuevas ideas gestación de ideas) y convergente (gestación rápida de viejas ideas). La secuencia genérica del proceso de cambio por shocks es la siguiente:

- La emergencia de un suceso contundente, que actúa como referente directo del cambio, y con ello
- La apertura de una ventana de oportunidad que favorece la identificación de formas no legítimas de poder y la aparición de perturbaciones en el patrón de legitimidad existente.
- La emergencia del debate sobre opciones de política pública en las arenas de debate público para contrarrestar el *shock*. En paralelo, podría darse el caso de que opciones de políticas ya construidas y en pugna emergieran al debate público dada la ocurrencia del citado *shock*.
- La interacción política: posturas, mecanismos de los actores políticos implicados y su correspondiente *output*: cambio de las políticas sustantivo.
- La emergencia de un nuevo patrón de legitimidad (el cambio de régimen ocurre con el cambio de las políticas).
- Nuevos procesos de *feedback* positivo y negativo que aseguran el equilibrio, la lógica de la estabilidad y del cambio incremental.

Cambios promovidos (mayormente) por la coalición dominante

Por otro lado, el segundo tipo de proceso de cambio sustantivo se refiere a *procesos de cambio promovidos* por actores de la coalición dominante o por coaliciones minorita-

rias. Los tipos de cambio promovidos pueden llegar a trastocar el régimen de la política y su patrón de legitimidad mediante el cambio en las ideas abstractas (sistemas de creencias), como es el caso del cambio sustantivo por aprendizaje instrumental o el cambio gradual paradigmático. No obstante, y usando la tipología de Howlett, lo más común en estos tipos de cambio es la promoción del cambio en los objetivos programáticos o en las especificaciones procedimentales.

La interacción política depende mucho del cambio potencial propuesto, dada la información del entorno, de las políticas alternativas o promovidas, o el *feedback* positivo y negativo obtenido del régimen de política pública actual. Como ya se ha destacado, en este tipo de proceso de cambio las perturbaciones en el patrón de legitimidad (en el régimen de la política) tanto como las alternativas de cambio potencial de política pública (aquel del cambio potencial propuesto y de las alternativas minoritarias) confluyen en los entornos organizacionales, en las arenas de decisión y debate público, condicionando la interacción política y la negociación. No obstante la apertura de ventanas de oportunidad surge como consecuencia de dicha interacción y dadas las estrategias de expansión de asuntos, y no como resultado de un *shock*.

En este tipo de proceso de cambio incluimos el aprendizaje instrumental, sobre objetivos instrumentales y el cambio paradigmático programado. En la búsqueda de soluciones, la gestación de ideas en este tipo de proceso de cambio es de tipo emergente (gestación gradual de nuevas ideas) y gradualista (gestación lenta de extensiones marginales sobre políticas existentes). Para el cambio sustantivo el resultado de este tipo de proceso de cambio es mayormente el *policy succession* (es decir, el reemplazo de una política por otra).

La secuencia genérica de este tipo de proceso de cambio es la siguiente:

- La información del entorno facilita la identificación de desviaciones, alteraciones o formas no legítimas de poder, que
- Influyen en el sistema de creencias de la coalición mayoritaria y permiten la génesis de perturbaciones en el patrón de legitimidad.

- Por otro lado, las opciones de política pública (construidas dada la información del entorno) y las perturbaciones antes citadas alimentan la interacción política y condicionan las posturas y mecanismos escogidos frente al cambio potencial
- La apertura de ventanas de oportunidad debida a la interacción política favorece el debate y la negociación, que puede darse en la toma de decisiones y la consecución del cambio sustantivo, que llega en forma de aprendizaje instrumental, o en cambio en los objetivos instrumentales, o en forma de cambio paradigmático programado.

Asociadas al patrón de legitimidad, se identifican al menos cuatro tipos posibles de procesos y modificaciones. Con su identificación se puede analizar el desarrollo y las trayectorias de las políticas públicas. Bajo el enfoque LDP, se sostiene que la dinámica de las políticas públicas ocurre por procesos concatenados en el tiempo de debilitamiento, fortalecimiento, transformación o disolución del patrón de legitimidad asociado a la política pública, cuyas características se detallan a continuación.

Tipo de proceso 1: Disolución

El patrón de legitimidad puede diluirse o desaparecer del todo, en sus dimensiones imperativa y/o sumativa, forzando así la extinción o terminación de la política pública. Este proceso se da en los casos bajo los cuales la extinción o terminación de la política es el paso lógico o inevitable, dadas la desaparición del problema público, de las causas sustantivas que dieron origen, o incluso dado un proceso de reestructuración severo de la agencia estatal responsable de su implementación, de cuyo trabajo dependía el impulso y desarrollo de la política pública. Bajo una visión procesal, la literatura sobre la terminación de políticas aborda este tema con bastante acierto y profundidad (véase deLeon, 1978).

Tipo de proceso 2: Debilitamiento

El patrón de legitimidad asociado al diseño político puede cuestionarse y debilitarse - gracias a la existencia e identificación, (o de exacerbación y acentuación) de inconsis-

tencias en el diseño, que pueden ser producto de las llamadas disonancias políticas (*policy dissonances*) (Imbeau, 2009) (sobre los fines, objetivos, estrategias y resultados). Estas disonancias se incorporan en el debate público, alimentan y permiten la persistencia de situaciones discursivas adversas como las basadas en debate sin acuerdo, y en última instancia, el cinismo sin debate (Montpetit, 2008) (véase pag. 126 y ss.). Dichos procesos favorecen bajo esta perspectiva el debilitamiento del patrón de legitimidad.

Una disonancia política (*policy dissonance*) es definida como “... una situación en la cual el analista observa que todos los componentes de una política pública dada no son congruentes o ‘no están en armonía’ el uno con el otro” y que “... tiene que ver con la percepción del observador que es testigo de la discrepancia o conflicto entre el discurso y la acción” (Imbeau, 2009). Por tanto, las disonancias políticas (como el patrón de legitimidad) pueden ser asociadas a un diseño político dado.⁴⁶

Este proceso de debilitamiento tiene dos fuentes, una de origen sistémico y otra inducido. Es decir, las disonancias pueden hacerse evidentes sistémicamente (dada su persistencia continuada en el tiempo, por un cambio en las condiciones del entorno), o de forma inducida por parte de los actores políticos del subsistema (mediante su identificación, puesta en evidencia o exacerbación en el escenario público). Analíticamente es posible identificar disonancias políticas respecto de su sistema de *racionales* al contrastar el patrón de legitimidad con los demás elementos de los diseños políticos. La persistencia o perpetuación de las disonancias es la principal fuerza que explicaría el debilitamiento del patrón de legitimidad asociado al diseño político. Al debilitarse el patrón de legitimidad se amplían las posibilidades del cambio, por ello debilitar (de forma deliberada) el sistema de *racionales* mediante la identificación de disonancias es una estrategia narrativa clave por parte de aquellas coaliciones que buscan el cambio.

⁴⁶ El concepto disonancia política tiene su antecedente en el de disonancia cognitiva, acuñado años atrás por el psicólogo social L. Festinger (1962) para explicar la percepción individual de una incompatibilidad entre dos emociones, creencias, actitudes o comportamientos en conflicto (Festinger, 1975).

Tipo de Proceso 3: Reforzamiento

Un patrón de legitimidad fuerte explicaría procesos continuados de estabilidad, e incluso, de grandes y planificados cambios o estratégicos, de naturaleza proactiva y de gran calado, llevados a cabo con una base de consenso importante y sin grandes resistencias destacables. Un patrón de legitimidad reforzado permitiría la perpetuación de la política pública, o la profundización, recrudescimiento y/o sofisticación en el uso y alcance de las herramientas y sus calibraciones (es decir de los medios) definidos por la misma para atender el problema.

El patrón de legitimidad puede reforzarse por varias vías analíticamente identificables y que en el debate público no son excluyentes. El patrón de legitimidad se refuerza:

(i) por la obtención de rendimientos significativos, y donde la eficacia e impacto socialmente valorable de la política pueden ser un poderoso motor de refuerzo, es decir, obteniendo una mayor legitimidad por rendimientos o resultados (*outcome-legitimacy*).

(ii) si se amplía la base de consentimiento, obteniendo mayores muestras de apoyo por parte de los actores estratégicos implicados o de otros nuevos, antes no incluidos. Estos actores bien pueden ser pertenecientes al subsistema o dominio de la política en cuestión, o formar parte de otro subsistema, que por su reputación o recursos aporten apoyo relevante a la política en cuestión. También se refuerza el patrón de legitimidad revertiendo situaciones discursivas adversas y convirtiéndolas en situaciones discursivas basadas en la convergencia de creencias y en acuerdos sin convergencia (Montpetit, 2008) (véase pag. 126 y ss.)

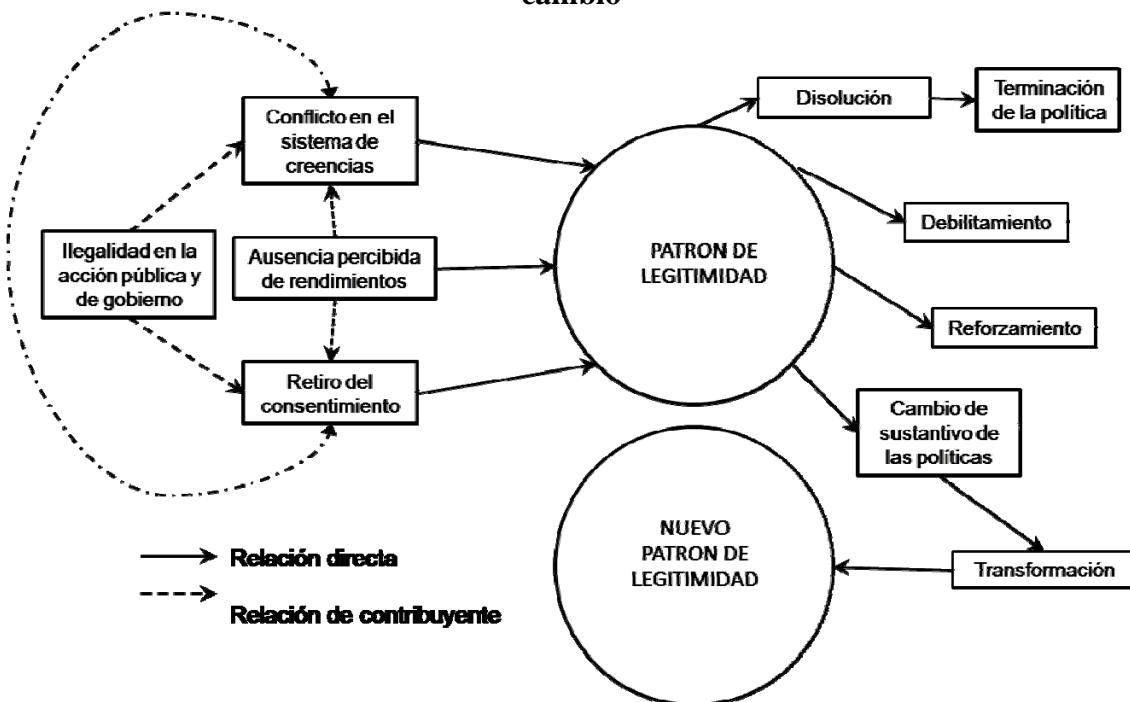
(iii) También puede reforzarse por el uso premeditado del conocimiento basado en experiencias ajenas o en argumentos de base (o con validez) científica como formas que permiten argumentar (o dar validez o certidumbre) una relación de causalidad dada. Estos procesos también pueden ser poderosos instrumentos (mayormente *ex-ante*) usados para reforzar una política en su patrón de legitimidad.

Tipo de Modificación 4: Transformación

Mediante el cambio en los *rationales* asociados al patrón de legitimidad (en sus dimensiones sumativa e imperativa) no puede sino transformarse los elementos nucleares de

los diseños políticos. En este sentido, el enfoque LDP señala que sólo una transformación en el patrón de legitimidad a estos niveles da cuenta del cambio sustantivo (*major policy change*), siendo que, en casos singulares, el cambio sustantivo que se deriva con la transformación del patrón de legitimidad precisa la disolución completa del patrón de legitimidad previo y de la consecuente creación de uno nuevo, antes que de la transformación del patrón previo. Este proceso genera un nuevo patrón de legitimidad para una nueva política, que sin embargo -en su fase de construcción inicial - muchas veces llevan su tiempo en ser implementados y con ello se generan disonancias. Una transformación del patrón de legitimidad se dan en caso de grandes y abruptos cambios, de tipo paradigmático (Hall, 1993). Las lógicas de operación de los actores para llevarlo a cabo no puede ser otra que las de naturaleza irreversible y adaptativas, antes que de naturaleza acumulativa y reversible. Por su parte, procesos más lentos y graduales de cambios pueden dar pie a cambios sustantivos, sin que ello transforme el patrón de legitimidad inicialmente asociado a la política, sino que más bien sea consecuencia de una transformación sustantiva de las herramientas o medios asociados a los diseños políticos que les dan lugar.

Gráfico 23. Las formas de poder no legítimo, las alteraciones y posibilidades de cambio



Fuente: Elaboración propia [véase también Cruz-Rubio, 2011 #17313; Cruz-Rubio, 2012 #17357]

Tabla 17. Legitimación y dinámica política: cuadro resumen

Dimensiones de análisis	Legitimidad: una cualidad de los diseños políticos basada en cuatro dimensiones	Lógicas de operación (posturas subsistémicas) frente al cambio	Posibles modificaciones asociadas al patrón de legitimidad
a) mecanismos de estabilidad y cambio b) estrategias narrativas c) <i>posturas subsistémicas frente al cambio</i>	a) conformidad legal b) justificabilidad de las reglas con base en creencias compartidas, c) evidencia de consentimiento d) rendimientos socialmente relevantes	Homeostática de respuesta a shocks Estratégica de mejora basada en el aprendizaje, la promoción y la innovación Termostática de ajustes Perpetuación, contención y afirmación	Debilitamiento Fortalecimiento Transformación Disolución

Fuente: Elaboración propia

15. El enfoque LDP y los sistemas de incentivos para la toma de decisiones⁴⁷

El estudio del comportamiento y de la interacción de los actores políticos y organizaciones es sumamente complejo. Su comprensión y análisis es parte fundamental del quehacer científico social en general, del estudio de las políticas públicas y del cambio.

De acuerdo con Sabatier, una de las principales razones por las que ni T. Lowi (T. Lowi, 1972) ni R. Hofferbert (Hofferbert, 1974) desarrollaron cadenas claras de procesos causales en sus propuestas teóricas (y con ello, sus enfoques se vieron limitados en su avance teórico), es porque no desarrollaron realmente un modelo del individuo en tanto actor dentro del proceso de las políticas. “Dado que el proceso de elaboración de las políticas públicas está fundamentalmente hecho por seres humanos, es extraordinariamente complicado brindar un sentido al proceso si la pieza clave del mismo – el individuo en tanto actor individual o corporativo - es una caja negra”.(Sabatier, 2007a:328).

Por ello, asumimos que tanto las organizaciones como los actores políticos son instancias centrales en el proceso de las políticas, y específicamente, en la definición y explicación de los procesos de cambio. Las organizaciones públicas (como partes de un régimen político dado) están especializadas en hacer visible y gestionar el conflicto, procesar demandas sociales (y transformarlas en discursos, leyes, políticas públicas) y en implementar programas, siendo también las instancias que mayormente materializan el cambio de las políticas públicas. Por tal razón es importante comprender qué modelo del individuo define o articula los enfoques teóricos sobre el proceso de las políticas públicas y sobre su dinámica.

Así pues, como los otros enfoques sintéticos existentes para el análisis del proceso de las políticas públicas, el enfoque LDP asume un modelo del individuo basado en la racionalidad limitada, que opera en contextos de restricciones temporales (tal como el marco de coaliciones promotoras ACF y el marco de corrientes múltiples MS) y limitaciones de atención y de procesamiento de información (tal como la teoría del equilibrio

⁴⁷ Deseo agradecer a uno de los evaluadores externos por proponerme el término “sistema de incentivos para la toma decisiones”, al coincidir plenamente en la observación de que éste es más adecuado que “modelo del individuo” y que fue el que originalmente fue usado.

interrumpido PET y la llamada “política de la atención” señalan) (Baumgartner & Jones, 1991, 1993 ; B. D. Jones & Baumgartner, 2005 ; True et al., 2007 ; Workman et al., 2009).

No obstante, bajo el enfoque LDP se acepta y toma en cuenta sin predilección, que los actores pueden usar todas las formas posibles de inteligencia a disposición (racionalidad, imitación, seguir reglas y experimentación) o una combinación sofisticada de éstas formas, siempre justificando su uso bajo el paraguas de la racionalidad (Brunsson, 2006), vinculada a la conveniencia (o inevitabilidad) de la medida, a la observancia de la ley, y/o a las condiciones basadas en recursos disponibles (dinero, tiempo y las oportunidades).

Para el enfoque LDP, los imperativos de legitimación y de control de y sobre la política (y sus recursos) son los *causal drivers* principales que orientan las estrategias de los actores políticos de la coalición dominante ante procesos de cambio. A tal fin, el enfoque LDP reconoce que los actores políticos podrán incurrir en la llamada hipocresía organizada, así como hacer evidentes de forma proactiva las llamadas disonancias políticas, como medios para legitimar decisiones, políticas públicas y a los miembros de la coalición dominante, así como para mantener el control sobre la política y sus recursos. La hipocresía organizada es una forma de tratar con demandas conflictivas en entornos organizacionales, y se define como un comportamiento caracterizado por inconsistencias dada una posición selectiva y diferenciable entre el discurso, las decisiones y las acciones) con el fin de gestionar o reflejar adecuadamente el conflicto (Brunsson, 2002) o paliar controversias (véase las discusiones sobre el llamado reetiquetado de temas en Heinelt, 2006).

Ante procesos de cambio, los individuos reaccionan ante las llamadas disonancias políticas (*policy dissonances*), que son el reflejo de la falta de congruencia entre el discurso y las acciones vinculadas a la política pública (Imbeau, 2005, 2009), es decir, en la relación entre “lo dicho y lo hecho” y que hace evidente la no necesaria correspondencia entre lo que dicen y lo que efectivamente hacen los responsables políticos y aquellos responsables del desarrollo e implementación de las políticas públicas. A tal efecto buscarán transformar estas disonancias y con ello aprovecharlas en su propósito. Finalmen-

te, el modelo del individuo reconoce, con base en aportes de C. Hood (C. Hood, 2011), que en la fase postdecisional los individuos podrán usar estrategias de naturaleza reactiva orientadas a la evitación de la culpa y cuyas consecuencias no sólo pueden generar cambios en las narrativas, en la operación o en las situaciones discursivas, sino también en las políticas públicas y en las organizaciones responsables de la misma. En las páginas siguientes desarrollaremos estos temas con detalle.

Tipología de formas de inteligencia

Tanto las organizaciones como los actores políticos pueden reconocerse como individuos. El individuo es una institución en la sociedad moderna (Meyer, 1987) el cual se asume que cuenta con una identidad, con límites identificables, con características relativamente estables en el tiempo y el espacio y con libre albedrío.

El comportamiento de las organizaciones e individuos (actores políticos) se guía mayormente por la intencionalidad y el uso de la inteligencia. En este sentido, la forma de inteligencia que se adecua y compagina más con la institución del individuo es la intencionalidad, y específicamente, su connotación racional (Brunsson, 2006). Sin embargo, existen otras tres formas de inteligencia que efectivamente usan los individuos aparte de la intencionalidad basada en la racionalidad. No siempre los actores políticos utilizan la intencionalidad racional o racional-limitada en su proceder, sino que incorporan otras formas de inteligencia a fin de manejar el conflicto, justificar acciones, obtener resultados de una forma más rápida o segura, evitar la caída, el desprestigio o la exclusión, o hacerse con más beneficios. Evidentemente, todas estas aspiraciones en principio implican cierta intencionalidad, pero las formas de inteligencia para lograrlas no necesariamente pasan por usar las formas de racionalidad, bien sinóptica-comprehensiva o racional-limitada en su proceder.⁴⁸

⁴⁸ Asociado a esta discusión y con base en las aportaciones de Paul Diesing, William Dunn (Dunn, 1994) (pag. 274) señala que en el análisis de políticas, y específicamente en la recomendación de opciones, se pueden identificar distintas formas de racionalidad. Al entender la racionalidad como un proceso consciente que usa argumentos razonados para elaborar y defender enunciados y propuestas de acción, se pueden identificar múltiples bases racionales: la racionalidad técnica se vincula a la promoción de soluciones efectivas; la racionalidad económica a soluciones eficientes, la racionalidad legal se refiere a promover soluciones de conformidad con la legalidad vigente, la racionalidad social con la consecución

De acuerdo con Brunsson (Brunsson, 2006) existen cuatro formas identificables de inteligencia, que en realidad son ‘refinamientos teóricos’ y que en la práctica se vinculan a veces de forma imposible de separar. Bajo el enfoque LDP, el uso solo o en combinación de las formas de inteligencia contribuye al desarrollo de legitimaciones de los actores y organizaciones.

Inteligencia basada en la intencionalidad

La intencionalidad implica que el individuo usará los recursos con los que cuenta y tiene acceso, (propios y de aliados, y entre ellos su propia inteligencia) para arribar a unos fines y objetivos deseados, y donde existe una distinción clara entre presente (situación actual) y futuro (situación deseada), así como la certeza o gran probabilidad de que el futuro deseado es alcanzable por medio de una acción premeditada. Tiene un carácter proactivo. La racionalidad es en la sociedad moderna una forma sistemática de ser intencional y es la forma de inteligencia mejor valorada y más coherente con la institución del individuo (Brunsson, 2006). En la clásica sociología de la dominación de Max Weber la racionalidad es la piedra angular sobre la que descansan la legitimidad de los sistemas políticos y administrativos en las sociedades contemporáneas. El *policy analysis* tradicional no es la excepción.

Inteligencia basada en la experiencia

Esta forma de inteligencia se basa en el conocimiento adquirido por experiencia previa y en procesos de experimentación, e implica la capacidad del individuo de analizar consecuencias de actos previos propios y de la interacción de los mismos con su entorno, y de actuar en consecuencia. Tiene un carácter reactivo e instrumental y se basa en la acumulación de conocimientos o en sistemas de ensayo-error. Esta forma de inteligencia es muy útil ante problemas de muy difícil solución (sistemas de problemas o *messes*) donde sea posible experimentar, y sobre las cuales no existe información o conocimiento disponible para contrastar o para imitar.

de fines sociales y la institucionalización, y por último la racionalidad sustantiva, es decir, aquella que contempla las múltiples formas de racionalidad antes citadas.

Inteligencia basada en la imitación

A diferencia del aprendizaje basado en la experiencia, la imitación es una forma de inteligencia que se basa en la información y el conocimiento hecho evidente por un tercero. Es mayormente reactiva, aunque su uso sistemático puede ser proactivo. La imitación se centra en asegurar la aceptación, el acatamiento, disminuir el riesgo de error, facilitar la negociación, cuando por limitaciones temporales o de procesamiento de información no se puede invertir tiempo o recursos en otras formas de inteligencia (como la intencionalidad) y es posible y permisible aprovechar las experiencias ajenas. Fenómenos como los procesos de innovación y difusión de políticas públicas (tanto en ámbitos locales o globales) se basan en procesos de cambio que se centran en esta forma de inteligencia.

Seguir las reglas

Seguir las reglas es una forma de inteligencia basada en actuar de conformidad con las instituciones conformadas. Las instituciones pueden entenderse como reglas de juego. Los actores políticos en tanto individuos interactúan en contextos institucionales, los cuales están determinados por marcos legales o sistemas normativos que encausan su quehacer y definen sus límites de actuación. Se trataría en el marco de análisis y desarrollo institucional IAD de los niveles de actuación operacional y de elección colectiva (Ostrom, 2007). Seguir las reglas, sobre todo si estas se basan en la racionalidad (como forma de inteligencia), supone como se ha dicho antes una poderosa fuente directa de legitimidad. De hecho, cuanto más fuerte es el orden legal-racional, mayor será el grado en que las reglas (...) se conviertan en requisitos institucionales (Meyer & Rowan, 1999).

En procesos de cambio, seguir las reglas se convierte en el comportamiento más esperable de los actores políticos. De hecho las reglas están ahí para definir y cristalizar una institucionalidad deseada. Los actores políticos están ahí gracias a unas reglas, hecho que los convierte (independientemente de su misión o cometido en tanto representantes públicos) en guardianes de la institucionalidad. Según los niveles de acción propuestos por el marco IAD hay reglas operacionales, de acción colectiva, para el cambio de reglas (nivel constitucional) y para la definición de las reglas que definen cómo crear re-

glas (metaconstitucional), es decir, para el cambio sustantivo o cambio institucional (Ostrom, 2007).

Sistema de incentivos al nivel micro: Las posturas típico ideales frente al cambio

Como puede advertirse, estas formas de inteligencia son refinamientos que en la práctica operan de forma mezclada, de forma que se puede “experimentar” o “imitar” usando la intencionalidad (racionalidad), o debido a la existencia de un mandato legal que así lo precisa. También se puede actuar siguiendo las reglas, si las mismas exigen un proceso intencional basado en la racionalidad, o un proceso basado en la experimentación.

El enfoque LDP defiende que más allá de la racionalidad tradicional y de las limitaciones identificadas por los enfoques de racionalidad limitada antes citados, que los actores políticos podrán echar mano de todas las formas de inteligencia posibles, justificando su actuación bajo criterios de racionalidad, legalidad y disponibilidad de recursos.

Al igual que las formas de inteligencia reseñadas previamente (pág. 216y ss.), las opciones frente al cambio potencial que aquí se identifican son refinamientos teóricos. El interés en su descripción es lograr ser exhaustivos respecto de las vías de inteligencia y las opciones típico ideales a las que se enfrentan los actores políticos ante cambios potenciales. Los actores políticos podrían contener una o varias de las características de estas posturas en un momento y contexto determinado.

Algunas veces impuesta (bien por el régimen de dominación existente, por condicionamientos ideológicos, legales o institucionales) y otras elegida (decidida), la postura manifiesta frente a un potencial cambio determina las formas de inteligencia utilizables por los individuos (actores políticos y organizaciones), y con ello, sus actitudes manifiestas, sus estrategias y justificaciones de actuación.

La actitud manifiesta no es otra cosa que la orientación sobre lo que el actor político u organización dice, decide y hace. La coherencia en los individuos no es otra cosa que la corresponsabilidad entre lo que se piensa y dice, se decide y hace. Como veremos adelante, esta distinción tiene toda la relevancia analítica. Frente a un potencial cambio los actores políticos pueden tomar parte (de forma proactiva o de forma reactiva) o no to-

mar parte (bien de forma voluntaria o no voluntaria), y pueden tener cuatro tipos de actitud manifiesta: a favor, en contra, neutral y no determinada (o conocida). Cuando es trasladada a los diseños políticos, la ausencia de coherencia provoca las llamadas disonancias políticas (Imbeau, 2009).

Con excepción de las formas involuntarias de no tomar parte en un proceso de cambio: a) por incompetencia legal; b) por la falta de recursos y c) por ignorancia del proceso, y de las dos posturas neutrales (arbitraje y dictaminación), identificamos en total nueve posturas posibles típico ideales frente al cambio potencial: seis son posturas de los individuos (actores y organizaciones) frente al cambio que implican acción (cooperación proactiva, cooperación reactiva, resistencia proactiva, resistencia reactiva, negociar y oportunismo), y tres son posturas posibles en caso de no tomar parte (inacción) de forma voluntaria (no impedir el cambio, la desvinculación y la desafección).

Usando la distinción antes citada se ubican los tipos de posturas potenciales propuestos en el siguiente cuadro:

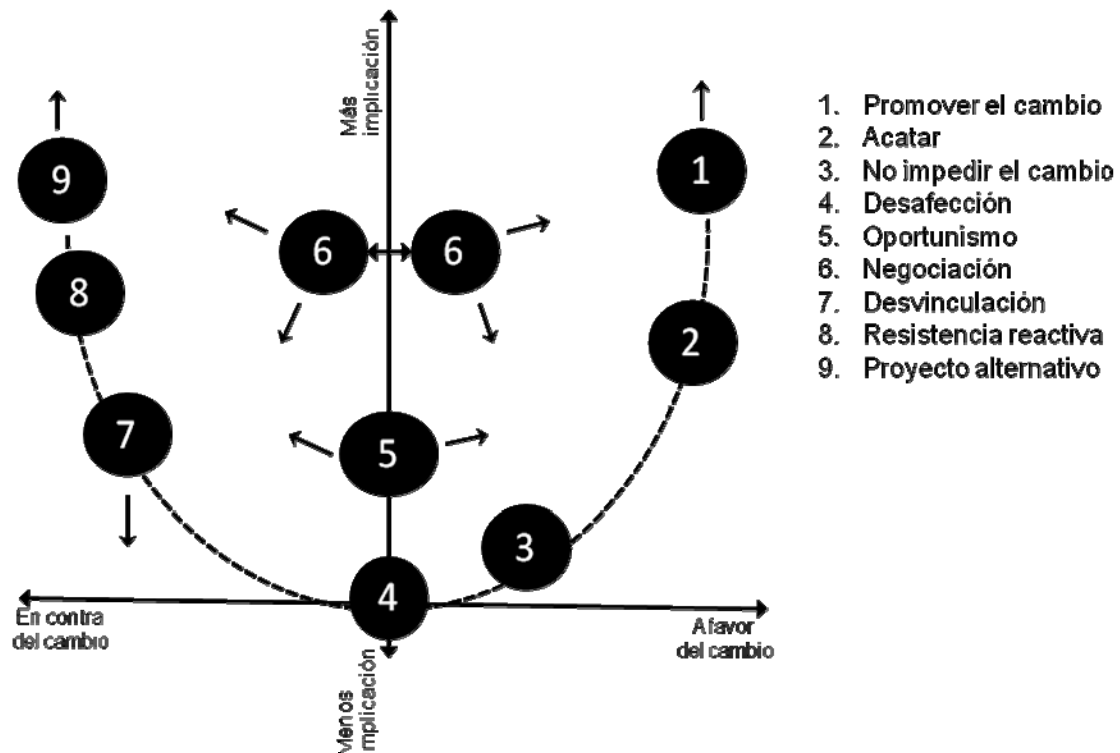
Tabla 18. Posturas posibles de los actores políticos frente al cambio potencial

		Actitud manifestada frente al cambio potencial		
		A favor del cambio	En contra del cambio	No determinada
Sí participa	de forma proactiva	Promover (apoyar) (<i>cooperación proactiva</i>)	Apoyar proyecto alternativo (<i>resistencia proactiva</i>)	Negociar Arbitrar
	de forma reactiva	Acatar (<i>cooperación reactiva</i>)	Resistir el cambio (<i>resistencia reactiva</i>)	Oportunismo y sus modalidades Dictaminación
No participa	de forma voluntaria (auto-inhibición)	Permitir (no impedir) el cambio (<i>favorecer el cambio por auto-inhibición</i>)	No implicación (<i>desvinculación</i>)	Apatía y/o desinterés (<i>auto-inhibición por desafección</i>)
	de forma involuntaria	Inhibición por incompetencia (legal o jurisdiccional) Incapacidad o desconocimiento (falta de recursos o ignorancia del proceso)		No aplica

Fuente: Elaboración propia

Presentados por nivel de implicación y por su actitud a favor o en contra del cambio potencial son ubicados en el siguiente gráfico y cuyas características y detalles son descritos a continuación.

Gráfico 24. Opciones posibles de los actores políticos y organizaciones frente al cambio potencial



Fuente: Elaboración propia, (véase también Cruz-Rubio, 2010b)

Postura 1: Promover o apoyar el cambio (cooperación proactiva)

Mayormente elegida antes que impuesta, la promoción del cambio como postura exige el manejo de todas las inteligencias posibles para la creación, mantenimiento y mejoramiento del sistema de creencias que soporta las ideas y los *rationales* (fundamentos y justificaciones) para el cambio. Se trataría en definitiva de la postura distintiva de la coalición mayoritaria dentro del marco de coaliciones promotoras ACF de Sabatier et.al. (Sabatier & Weible, 2007). La promoción del cambio implica la definición de una idea de futuro deseado (intencionalidad), lo cual determina el uso de la racionalidad como forma de inteligencia predominante. Cuando promueven el cambio, los actores en tanto instituciones ‘se casan’ con la idea en cuestión, invierten los recursos disponibles en su

defensa y promoción, e interactuarán con los otros actores políticos bajo esta premisa. El nivel de implicación con el proceso de cambio puede llegar a ser muy elevado.

Postura 2: Acatar la propuesta de cambio (cooperación reactiva)

Siempre o casi siempre impuesta, la cooperación reactiva como postura implica la existencia previa de un mandato (directiva) o de una relación de dominación tal que hacen imposible la no implicación o la resistencia. En este sentido, acatar significa cumplir un mandato o ser consecuente y cooperar en el cambio frente a otros actores políticos que (dada la existencia del mandato, directiva o situación de dominación) le solicitan, convocan o implican en dicho proceso. En detrimento de la intencionalidad, las formas de inteligencia más utilizadas ante esta postura son la de seguir las reglas y de la imitación. Los actores políticos implicados en el acatamiento adoptarán la intencionalidad y opciones ya definidas por la coalición mayoritaria. Mayormente guiarán sus acciones con base en esta forma de inteligencia, pero justificarán su participación también con base en seguir las reglas e imitación. A menos que no esté explícito en el mandato, los actores que acatan rara vez trabajan en el mejoramiento del sistema de creencias o en su promoción, y la promoción activa en el cambio es una actividad complementaria y no sustantiva.

No tomar parte en el proceso de cambio actuando de forma voluntaria (o auto-inhibirse) tiene una connotación variopinta. En el análisis de decisiones del *policy analysis* tradicional, no tomar parte implica no decidir, y no hacer nada es también una decisión que define una postura (o política) frente al cambio. Esta puede implicar (si está a favor) bien que la tendencia actual del cambio es la adecuada, que las cosas tal como están no están mal, que no hacer nada evitará perjuicios mayores, (si está en contra) que es una opción ‘salida’ viable en caso de descontento con el proceso de cambio, (si no está determinado) que no resulta interesante o relevante el actuar. En todo caso, el hecho de no tomar parte de forma voluntaria es por sí misma una postura frente al cambio válida dentro de esta clasificación donde encontramos no impedir el cambio, desafección y desvinculación.

Postura 3: No impedir el cambio

Esta postura de no actuar es sin embargo a favor del cambio, y asume la certidumbre o probabilidad elevada de que el futuro deseado llegará en función de las tendencias actuales. Se trata de una certidumbre basada en la extrapolación (intencionalidad) y otros casos de la experiencia, y en donde a fin de garantizar ese futuro es necesario preservar la tendencia del cambio y donde participar en el proceso o decidir sobre el mismo puede ser contraproducente o perjudicial. Esta es una postura estratégica basada en la intencionalidad como forma de inteligencia.

Postura 4: Desafección

Esta es la postura frente al cambio de no actuar de forma voluntaria, dada la falta de interés o la apatía por el proceso de cambio, por los actores implicados, o por el régimen político y su sistema (democrático) en general. La desafección no significa la inhibición por confianza en el funcionamiento de las instituciones y por la soberanía cedida, ni significa una abstención (no votar), sino la no participación voluntaria basada en la apatía y falta de interés.

Postura 5: Oportunismo y modalidades de posturas oportunistas

El oportunismo político es una práctica consistente en tomar ventaja de las circunstancias, dando una escasa o nula atención a los principios. Muy estudiado por la economía y el análisis racional, el oportunismo se entiende como un comportamiento egoísta siempre en busca del interés propio, y fundamentalmente sobre el control o acceso a los recursos públicos. En nuestro esfuerzo, el oportunismo implica a un grupo o familia de subposturas frente al cambio, no proactivas sino de índole reactivo⁴⁹ que suponen aprovechar eventos exógenos, sucesos internos, inconsistencias subsistémicas y el mismo proceso de cambio para (I) consolidarse o mejorar posiciones, (II) acceder al dinero

⁴⁹ El Diccionario de la Real Académica de la Lengua Española define el oportunismo como “actitud o conducta sociopolítica, económica, etc., que prescinde en cierta medida de los principios fundamentales, tomando en cuenta las circunstancias de tiempo y lugar (...) Actitud que consiste en aprovechar al máximo las circunstancias para obtener el mayor beneficio posible, sin tener en cuenta principios ni convicciones.

público o incrementar recursos y para (III) evitar el descalabro, la implicación o el desprestigio.

El oportunismo se justifica mayormente en el reclamo de la supervivencia, del sentido común o del pragmatismo, y a veces (contradictoriamente) en arreglo a otros valores.

Podría incluso entenderse como una forma distinta de inteligencia en donde los valores no condicionan las opciones, pero que algunas veces sirven para justificarlas. Cuando interactúan con estructuras dadas y son recurrentes o sistémicos, las posturas de oportunismo se asemejan más bien (copiando el uso de la expresión de E. Bardach) a ‘juegos’ (Bardach, 1977) que pueden llegar a definir un patrón político o burocrático cultural. Distanciándose de la noción de juego empleada por las teorías y modelos racionales, y en clara perspectiva pluralista, Bardach señaló que los juegos (de implementación) son entendidos como estrategias y técnicas de interacción por medio de los cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado (Aguilar Villanueva, 1996b). Los juegos por tanto son posturas (patrones) recurrentes de actuación dadas condiciones externas que las favorecen o permiten. Las posturas de oportunismo en definitiva se tratan de reacciones en beneficio propio cuando las condiciones externas permiten actuar y cuando actuar en ese momento implica la asequibilidad en la obtención de un beneficio o la disminución de un perjuicio de tipo inmediato o de corto plazo, no teniendo en cuenta principios o valores.

El refranero popular de la cultura hispanoamericana da cuenta de muchas de estas situaciones, que nos pueden apoyar en la identificación y definición de posturas oportunistas.

Para el estudio del cambio de las políticas se identifican al menos ocho posturas oportunistas, nominadas aquí en arreglo a tal sabiduría y a las aportaciones de Bardach:

‘Sálvese quien pueda’ o ‘poner los pies en polvorosa’: (III) salir con urgencia para evitar el descalabro, el desprestigio, la pérdida de recursos o la implicación innecesaria o inconveniente. Es la opción ‘salida’ en su vertiente oportunista, escogida no por convicción sino por la urgente conveniencia dada la inevitable caída, el escándalo o el desprestigio.

‘Subirse al carro’: (I) (II) Aprovechar cualquier ventana o resquicio para implicarse (entrar) en el proceso de cambio (bien a favor o en contra), o vincularse como parte de la coalición cuya actuación sea potencialmente generable con el cambio, lo anterior a fin no quedar fuera del escenario, ganar en recursos, mejorar posiciones u obtener prestigio. Como puede advertirse, es exactamente lo opuesto a la postura ‘sálvese quien pueda’.

‘No es nuestro problema’: (III), En contraposición y emulando el juego de implementación identificado por Bardach (Bardach, 1977), esta postura se refiere a resbalar responsabilidades o rechazar propuestas que impliquen el uso o desviación de recursos propios, y así evitar daños a sus intereses o desventajas frente a otros adversarios, aprovechando precisamente cualquier ventana o resquicio para evitar involucrarse en el proceso de cambio. Lo anterior con la finalidad de no meterse en tareas que impliquen sobrecargas de trabajo, hostilidades que pongan al descubierto incompetencias, etc. (Aguilar Villanueva, 1996b). Esta postura oportunista es distinta de la desvinculación, pues en ‘no es nuestro problema’ lo que se busca es evitar la implicación y nuevas obligaciones, mientras en la desvinculación se opta por no participar (salida) como una forma de manifestar el descontento frente al cambio potencial o al proceso que da lugar.

‘Optar al mejor postor’: (I) (II) Ante la posibilidad de escoger entre dos o más coaliciones en disputa que ofrecen recursos por voto o apoyo, esta postura se usa cuando se elige la que más convenga a los intereses particulares, y cuando el conflicto es tal, que cualquier adhesión de último momento es significativa o puede ser decisiva en recursos, cuyo acceso sólo puede o podría explicarse gracias a tal elección. La adhesión al mejor postor implica en muchos casos, adecuar valores y expectativas sobre la marcha, y realizar algunas veces la negociación a varias bandas por su decisión.

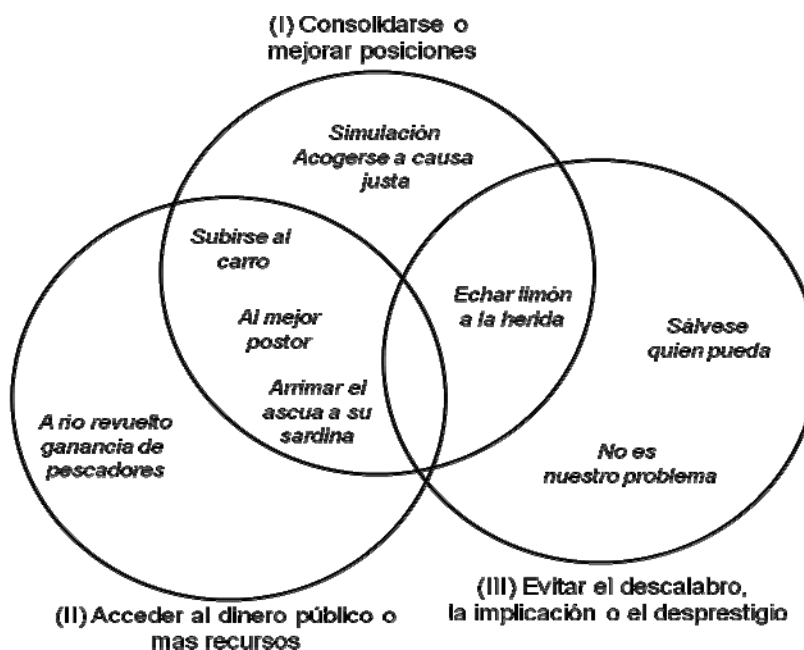
‘Arrimar el ascua a su sardina’: (I) (II) Se trata de arrebatarse (aprovechando el proceso de cambio, vacíos legales o el momento oportuno y para beneficio propio) recursos o atribuciones que no podría coger en otro momento, en detrimento directo de otros actores en general y del proceso de cambio en particular.

‘A río revuelto ganancia de pescadores’ (cuya traducción podría ser *fishermen thrive in a turbulent river*): (II) Obtener beneficios como resultado de desórdenes o de caos político al interior del régimen de política pública existente. A diferencia de “arrimar el ascua a su sardina” se trata de obtener beneficios o recursos extra vinculados directamente con su actividad, como resultado de un desorden sistémico (reactivo).

‘Echar sal (o limón) a la herida’ (cuya traducción podría ser *rub salt in the wound*) : (I) (III) Acentuar errores, vacíos, defectos o descalabros de adversarios políticos o de políticas públicas no exitosas, ante su fracaso o declive. Vincular debacles de rivales políticos a otros fenómenos, como se define en las llamadas sustituciones políticas (*policy surrogates*), es una estrategia de expansión de asuntos alternativa y viable para tal fin.

‘Acogerse a la causa justa’: (I) Forma de oportunismo basada en la simulación, y orientada a justificar la adhesión o el acogimiento de la causa con más posibilidades de éxito dado el proceso de cambio, definiéndola como necesaria, urgente, justa, adecuada (simulación de adhesión en arreglo a valores). Es una adhesión urgente por conveniencia, más formal (o simbólica) que por convicción o de inversión efectiva en recursos y tiempo, y cuyo resultado pueda ser por ejemplo prácticas de inclusión de minorías (*tokenism*) para crear una apariencia de tolerancia o de inclusión social.

Gráfico 25. Tipos de oportunismo



Fuente: Elaboración propia. (véase también Cruz-Rubio, 2010b)

Postura 6: Negociación

Mayormente elegida (cuando no condicionada legalmente o formalmente institucionalizada), esta postura de carácter proactivo, implica que el actor u organización es un actor estratégico o con capacidad para frenar, impedir o bloquear el cambio: un actor con poder de veto - *veto player* bien de tipo institucional o partisano (Tsebelis, 1995), cuya participación es obligatoria por ley o tan importante en el proceso que define en muchos aspectos su existencia misma, y que no es posible eximirle de su participación sin que el proceso sea bloqueado de facto, o pierda en legitimidad. Negociar sobre el cambio es una postura de tránsito entre el apoyo, la resistencia o la transfiguración del cambio potencial promovido. Se negocia siempre para arribar a un fin (definir una postura es lo que es sujeto de negociación, así como los detalles del cambio potencial, que pueden ser alterados incluso de forma sustantiva como consecuencia de la negociación). La postura de negociación se asume como una postura siempre transitoria entre el interés (como condicionante de las negociaciones) y el compromiso (el objetivo a conseguir). El grado de apertura del actor en la postura de negociación puede hacer que, en un extremo se encuentre el negociante tozudo (aquel que busca imponerse antes de negociar), y por

otro el empresario político (aquel que negocia acercando posturas y arribando a acuerdos).

En algunas ocasiones, la postura de negociación se ve reforzada cuando el actor implicado es capaz de acogerse con éxito a alguna de las posturas oportunistas, lo cual refuerza su fuerza frente a otros actores.

Postura 7: Desvinculación

Aunque no se toma parte del proceso, esta postura es contra el cambio. Es en definitiva la opción salida definida por A. Hirshmann (Hirschman, 1970), y se trata de manifestar el descontento excluyéndose del régimen de política pública, a fin de evitar la vinculación del mismo con el proceso de cambio, cuando el actor tiene una disconformidad evidente con el cambio y ve imposible ‘meter mano’ en las decisiones que sobre el cambio se están tomando, y que su presencia como actor necesario para el cambio se ha visto rebasada por el proceso, y ve irreconciliable el mismo y como se está dando con el sistema de creencias o *racionales* en función de sus fundamentos doctrinarios, ideológicos o de partido.

Postura 8: Resistirse al cambio (resistencia reactiva)

Esta postura puede ser tanto elegida como condicionada ideológicamente, e incluso impuesta por otro actor de la misma coalición. Al igual que la promoción del cambio, resistirse al mismo exige el manejo de todas las inteligencias posibles para la deslegitimación o debilitamiento del sistema de creencias que soporta las ideas y los *racionales* del cambio potencial. La resistencia no necesariamente implica la definición o promoción de una idea o de un proyecto distinto al potencial, simplemente se lucha por evitar el cambio promovido. Los actores políticos que se resisten al cambio harán manifiesto su descontento y usarán las estrategias clásicas definidas por A. Hirshmann (Hirschman, 1970) fundamentalmente ‘voz’ y en caso extremo ‘salida’. Los actores que se resisten al cambio también ‘se casan’ con la idea en cuestión e invierten los recursos disponibles en tal propósito, e interactuarán con los otros actores políticos bajo esta premisa. El nivel de implicación puede llegar a ser muy elevado. Este fenómeno es muy recurrente en

las burocracias públicas, en donde existen muchas inercias y sistemas de poder internos sobre los cuales se quiere instaurar el cambio. No obstante, el carácter reactivo de esta postura limita el uso de la intencionalidad y de la racionalidad como inteligencia, ya que el carácter de la actuación es no propositivo al no haber proyecto alternativo no se cuenta con un futuro deseable. En todo caso el futuro deseable es el que llegará si se mantiene el presente inalterado o con las tendencias tal como están en el presente, y donde el cambio potencial lo vulnera todo. En muchas ocasiones, resistirse al cambio es la lógica de operación de las organizaciones de choque, altamente ideologizadas, es decir, aquellas expresamente pensadas para bloquear o interferir directamente en el cambio, y su participación (de índole periférica), puede ser satélite de una coalición minoritaria mucho más amplia.

Muchas veces el dónde de la propuesta de cambio determina la virulencia de la resistencia reactiva; éste es el caso de los problemas del tipo NIMBY (no en mi patio trasero - *not in my backyard*) tales como la creación de una planta nuclear, un basurero municipal, una prisión, etc. Cuando la desvinculación no funciona ante estos problemas, es lógico el paso inmediato a resistencia reactiva, del más alto nivel de oposición, y que en muchas ocasiones polariza a la sociedad. Para el caso de las organizaciones públicas y en palabras de Eugene Bardach (Bardach, 1977), esta postura frente al cambio podría equipararse a la llamada “resistencia masiva” que para el estudio de la implementación se refiere a un juego orientado a evadir responsabilidades y reglamentaciones desfavorables y en derrotar la capacidad de una dependencia para perseguir los incumplimientos e imponer sanciones (Aguilar Villanueva, 1996b).

Postura 9: Apoyar un proyecto alternativo (resistencia proactiva)

Mayormente elegida (o condicionada ideológicamente) antes que impuesta, esta postura contiene todos los elementos de la resistencia reactiva, con excepción de uno: en la resistencia proactiva existe un proyecto afín que no coincide (y a veces rivaliza antagónicamente) con aquel del cambio potencial o propuesto. Al igual que la resistencia al cambio, apoyar un proyecto alternativo exige el manejo de todas las inteligencias posibles para crear, mantener y mejorar el proyecto afín, y para deslegitimar y debilitar (en contraposición) el sistema de creencias que soporta las ideas y los *racionales* del cambio

potencial. Apoyar un proyecto alternativo y no sólo resistirse al cambio implica necesariamente la existencia de un sistema de creencias que rivalice con el del cambio potencial, y que previamente haya sido desarrollado. Los actores que apoyan un proyecto alternativo también ‘se casan’ con la idea afín, e invierten los recursos disponibles en tal propósito, e interactuarán con los otros actores políticos bajo esta premisa. Al igual que los que promueven el cambio, el nivel de implicación es el más elevado. Evidentemente, la resistencia proactiva implica por un lado desarrollar labores de promoción proactiva del proyecto afín (alternativo), y de resistencia proactiva frente al cambio potencial no afín, lo cual la convierte en la postura frente al cambio más proactiva de todas. Es en definitiva la imagen de la postura de las coaliciones minoritarias en el ACF.

Posturas especial 1: Arbitrar un proceso de cambio

El arbitraje es una postura neutral, especial y exclusiva frente al cambio (quien arbitra sólo participa en el proceso de esta forma, al menos en esta fase), no voluntaria sino conferida por mandato legal o consenso. En esta postura el actor implicado (dadas sus características, afiliaciones y cualificaciones), orienta el trabajo de negociación y está obligado a optar (decidir), en caso de igualdad o de discrepancia insalvables (v.g. por el voto o por reglas de mayoría). El arbitraje en este contexto es proactivo pues es parte sustantiva del proceso de cambio, y facilita la toma de decisiones en contextos de alta polarización. Fundamentalmente la forma de inteligencia que guía esta postura es la de seguir las reglas, y ante vacíos legales la imitación.

Postura especial 2: Dictaminar sobre la propuesta de cambio, una decisión o proyecto

Al igual que el arbitraje, la dictaminación es una postura neutral, especial y exclusiva (quien dictamina sólo participa en el proceso como juez), no voluntaria sino conferida por mandato legal o consenso. En esta postura el actor implicado (dadas sus características, afiliaciones y cualificaciones únicas y específicas), puede decidir sobre controversias o sobre discrepancias técnicas, morales, legales o políticas demostradas como insalvables por medio de la negociación o la votación. El dictamen (resolución, fallo o sentencia) cuando es conferido por un poder público es una fuente directa de legitimación política, bien sea a favor o en contra de un potencial cambio.

El individuo frente a las disonancias políticas, la hipocresía organizada y la evitación de culpa

El desarrollo de un sistema de incentivos para la toma de decisiones que permita abordar la complejidad del comportamiento de los actores políticos y organizaciones, requiere de un acercamiento que amplíe el enfoque y tome en cuenta las distintas formas de inteligencia posibles en la dinámica política (más allá de la intencionalidad como asume el modelo de racionalidad limitada) y las vincule en las posturas frente al cambio potencial en los procesos de cambio de las políticas públicas.

Frente a los modelos del individuo de racionalidad limitada característicos de la literatura actual en políticas públicas (y que enfatizan las restricciones temporales y de información, así como en la capacidad limitada de los individuos en el procesamiento de la misma), resulta necesario asociar las restricciones a las que se enfrentan los individuos a las formas de inteligencia existentes, y donde el pensamiento racional algunas veces pasa por la intencionalidad, otras por la imitación, otras por seguir las reglas.

El reconocimiento de que las distintas posturas frente al cambio potencial dan preeminencia en cada caso a varias formas de inteligencia frente a otras refuerza nuestro argumento. Se trata en definitiva de subir un peldaño en la escalera de la abstracción, a fin de alimentar o identificar aspectos no contemplados dentro del sistema de incentivos para la toma de decisiones predominante en la literatura, reconociendo la complejidad inherente de la interacción y dinámica políticas, y la hipocresía como una manera o vehículo para manejar tal complejidad y reflejar el conflicto en procesos de cambio.

La parte previa del desarrollo del sistema de incentivos habla de posturas típico ideales potenciales frente al cambio que operan al nivel micro, no de procesos más complejos relacionados con reacciones frente al cambio, o de estrategias o patrones de actuación que operan al nivel subsistémico para gestionar situaciones problemáticas o conflictivas, sobre las cuales existan procesos de cambio en marcha, y que definen posturas de actuación subsistémicas. Como se ha referido previamente (véase discusión en pág. 59 y ss. y en pág. 151 y ss.), muchos de estos subprocesos han sido ya exitosamente abordados en la literatura vinculada al análisis de políticas y organizaciones públicas y se encuentran

descritas en los llamados mecanismos de estabilidad y cambio y de expansión del conflicto (véase págs. 59 y ss. y 78 y ss.).

Adicionalmente sabemos que la gran mayoría de las políticas públicas no comienzan en una *tabula rasa*: acciones de política pública previas han sido ya implementadas y se cuenta con conocimiento y experiencias sobre su éxito y desempeño, y donde debiera hablarse mejor de reemplazo o sucesión de políticas públicas, en vez que de “cambio” (B. D. Hogwood & Peters, 1982; B. W. Hogwood & Peters, 1983, 1985; Peters & Hogwood, 1980). Por ello es fundamental conocer si la política surge o no del conflicto entre actores, y en su caso, saber si y cómo los conflictos previos han influenciado los diseños previos de la política pública, y si han existido, qué y cómo los fracasos de implementación sufridos han impactado en sus diseños.

Los procesos de cambio pueden ser resultado de procesos no conflictivos e indoloros. Al reflejar coherencia y acuerdo entre fines y medios, entre las decisiones y las acciones (y no importando si se trata de cambios sustantivos o de tipo incremental), los procesos de cambio pueden dar paso sin más a la aplicación de la norma existente (seguir las reglas), a la puesta en marcha de mecanismos establecidos institucionalmente, o a la definición de opciones de políticas públicas que, basados en argumentos de racionalidad, de validez científica o en el conocimiento de experiencias exitosas similares, proporcionan justificaciones procesales y/o instrumentales conocidos y aceptados, con el poder suficiente de revertir cualquier posibilidad de rechazo, lograr aceptación del cambio, el acatamiento y la cooperación.

Pero en otras ocasiones, en dichos procesos pueden advertirse signos de desgaste entre discurso y realidad, o de desconexión o incongruencia entre el discurso, las decisiones y las acciones de los responsables políticos y formuladores de las políticas efectivamente llevadas a cabo, haciendo evidente al nivel subsistémico las llamadas disonancias políticas (*policy dissonances*) (Imbeau, 2009:278), y que en la fase predecisional suponen enfrentarse a situaciones discursivas adversas, que debilitan o cuestionan de lleno el sistema de *racionales* (patrón de legitimidad) vinculado a los diseños propuestos de la política.

No todas las disonancias producen cambios, o buscan cambios en la política pública. De acuerdo con la literatura, por su origen y orientación, las disonancias políticas pueden ser al menos de tres tipos:

- a) Un producto no deseado por la coalición dominante, útiles como medio para forzar en el subsistema el desarrollo de cambios en la política pública (*bottom-up*).
- b) Un producto esperado por la coalición dominante, resultado del desarrollo de estrategias narrativas de expansión de asuntos, a fin de cuestionar políticas existentes y favorecer cambio. Su carácter es instrumental, pues el uso de esta disonancia opera en el marco de una estrategia de un cambio mayor.
- c) Un producto esperado que, lejos de favorecer el cambio, favorece el desarrollo de estrategias de perpetuación, y que basado en reflejar el conflicto busque mantener el estado de cosas, reforzar posiciones de los actores de la coalición dominante, legitimando con ello a la organización y/o las políticas que se han puesto en marcha.

En el primer caso, las disonancias políticas pueden ser de tipo *no deseadas* por la coalición dominante, y surgir por el desfase entre el discurso y lo realizado y sus impactos respecto del discurso, dados el fracaso de la política pública o problemas derivados de una implementación deficiente, bajo la forma de fiascos (Bovens & Hart), desviaciones, o de rendimientos socialmente irrelevantes.

Ante tal hecho, la gestión del conflicto que realicen los actores de la coalición dominante se orientará bien a la terminación de la política, bien a generar cambios en el discurso político orientado a la transformación de alguno o varios de los elementos constitutivos de los diseños políticos, a fin de revertir la disonancia en clave correctiva, buscando con ello el cambio de la política pública. Se trata pues de desarrollar procesos de cambios reactivos.

En el segundo, las disonancias políticas pueden tener una naturaleza premeditada, es decir, ser provocadas por los actores de la coalición dominante como parte de una estra-

tegia de anticipación estratégica. Así pues, y de acuerdo con Imbeau, el origen de disonancias políticas puede ser también de tipo proactivo (estratégico y racional frente al conflicto), pues en muchas ocasiones es producto de la “anticipación” de los responsables políticos, dada la potencial modificación de preferencias por parte de los votantes (o ciudadanos), que obligaría a generar cambios en el discurso político a fin buscar coincidirlo con las nuevas (proyectadas) preferencias (Imbeau, 2009:278). Sin embargo esta estrategia se asumiría como medio ante el necesario cambio en los diseños políticos previos, a fin de lograr reflejar de nueva cuenta coherencia entre el discurso y las acciones.

En el tercer caso, las disonancias son advertidas y reflejadas deliberadamente sirven como medio para hacer patente el conflicto. Se usan no como una estrategia para el cambio sino más bien como una estrategia para reafirmar la política, para su estabilidad o perpetuación, es decir, una forma de gestionar el conflicto es precisamente mediante la *reafirmación (al nivel organizacional) de estas disonancias*. Al nivel organizacional, se reconoce bajo el enfoque LDP, que los actores de la coalición dominante pueden promover la llamada *hipocresía organizada* (Brunsson, 2002), como una forma eficaz de reflejar y/o gestionar adecuadamente el conflicto, de aprovechar disonancias, y como vía de legitimación de los actores políticos y de las políticas públicas. De acuerdo con Brunsson, las organizaciones pueden hablar de un modo, decidir de otro y actuar de un tercer modo. Este no inusual fenómeno trata en definitiva, de incoherencias definidas gracias a la escogencia selectiva y diferenciada en el discurso, las decisiones y las acciones a fin de manejar y/o reflejar adecuadamente el conflicto (Brunsson, 2002). La hipocresía es una posible reacción al conflicto político, tanto dentro como fuera de las organizaciones, y más que un problema, es una forma de tratar con demandas conflictivas en entornos organizacionales.

“La hipocresía es una respuesta a un mundo en donde los valores, las ideas o la gente se encuentran en conflicto. Las organizaciones atienden conflictos reflejándolos mediante la incorporación dentro de la misma de los elementos del conflicto. Las demandas conflictivas son reflejadas en estructuras organizacionales, procesos e ideologías, lo cual las convierte en estructuras inconsistentes y basadas en el conflicto. Las organizaciones cooptan partes en conflicto dentro de sus gerencias, cultivan una pluralidad de ideologías, generalizan más que especializan, se enfocan en los problemas más que en las soluciones y tienden a im-

plicarse en procesos bastante racionales de toma de decisiones. Estas inconsistencias incorporadas definen la ‘organización de la hipocresía’. La hipocresía es una forma de manejar varios valores en conflicto de forma simultánea.” (Brunson, 2002)

La hipocresía organizacional reta a las visiones tradicionales de las teorías de la decisión y de la sabiduría administrativa, lo que implica que las relaciones causales entre lo dicho, las decisiones y las acciones pueden ser diferentes de aquellas tradicionalmente asumidas por otros modelos del individuo. Bajo el enfoque LDP se asume que la hipocresía organizacional puede ser usada mayormente como medio para atender situaciones discursivas con valores en conflicto y que, bajo una lógica de continuismo, busquen la contención del cambio o el mantenimiento del control sobre la política o sobre sus recursos.

Usando estos aportes, y tomando en consideración las dos dimensiones relevantes (sobre si la coalición desea o no la existencia de las disonancias, y si efectivamente producen o no cambios en la política pública), se ofrece esta tipología de disonancias políticas vinculadas al cambio (Ver Tabla 19).

Tabla 19. Tipos de disonancias políticas asociadas al cambio y sus resultados

	No produce cambios en la política pública	Si produce cambios en la política pública
No deseada por la coalición dominante	<i>Disonancia intrascendente:</i> Centrada en la política pública, las herramientas y en los miembros de la coalición dominante. Puede debilitar en primera instancia a la coalición dominante, pero al no influir en la esfera organizacional o en los <i>rationales</i> ligados al patrón de legitimidad no opera como agente de cambio.	<i>Disonancia efectiva:</i> Centrada en la política pública y en sus herramientas. De origen exógeno o <i>bottom-up</i> . Su aparición y persistencia debilita el patrón de legitimidad de la política, forzando que la coalición dominante realice cambios en clave correctiva.
Deseada por la coalición dominante	<i>Hipocresía organizacional:</i> Producto sistémico esperado. Al reflejar adecuadamente el conflicto favorece la legitimación y perpetuación de la coalición dominante y las organizaciones implicadas.	<i>Disonancia instrumental:</i> Centrada en el diseño de la política y sus herramientas. Se basa en la expansión deliberada de asuntos. Su uso estratégico por parte de la coalición dominante sirve como instrumento para orientar, favorecer y legitimar cambios.

Elaboración propia

Resulta relevante analíticamente esta tipología si lo que se desea es conocer el carácter (esperado o no de su existencia) por parte de la coalición dominante, y sobre sus resultados obtenidos en el proceso de cambio. También es útil como medio para identificar posibles tránsitos entre disonancias, ligados a procesos de expansión de asuntos y acogimiento de posturas oportunistas, sobre cómo los actores políticos y los actores de la coalición dominante buscan aprovechar la emergencia de tales disonancias para lograr sus objetivos de cambio, reflejar el conflicto, reducir daños, promover cambios mediante la expansión de asuntos.

Ante el conflicto, la instrumentalización de tales disonancias será una prioridad para los actores de la coalición dominante que buscan liderar o recuperar el liderazgo ante procesos de cambios potenciales.

Así por ejemplo y actuando en clave oportunista, las coaliciones dominantes pueden “instrumentalizar” disonancias antes intrascendentes “subiéndose al carro” o “acogiéndose a la causa justa” (véase pág.223. y ss.). Por su parte, las coaliciones minoritarias buscarán convertir en efectivas las disonancias intrascendentes, o en identificar y reforzar nuevas disonancias asociadas a los resultados, impactos de las políticas o el desempeño de los actores responsables de la decisión e implementación.

En la fase postdecisional, ante el potencial fracaso, descalabro o el desprestigio derivado de acciones previas que pudieran perjudicar la reputación o la carrera de aquellos responsables políticos o elaboradores de políticas públicas, el enfoque LDP se basa en aportes de C. Hood (C. Hood, 2011) y asume la existencia de estrategias - de naturaleza mayormente reactiva - orientadas a la evitación de la culpa. Esto es, ante el peligro de adjudicación de culpa, los actores políticos podrán desarrollar tres tipos generales de estrategias (llamadas estrategias presentacionales, de agencia u operativa -o de políticas, véase C. Hood, 2011) para blindarse y defender su actuación, reducir la exposición, desviar la atención y con ello limitar frente a críticos y opinión pública su potencial responsabilidad.

Estas estrategias se pueden asociar al nivel micro con las posturas oportunistas descritas previamente, principalmente aquellas orientadas a evitar el descalabro o desprestigio –

tipo III (véase pág. 227). Estas estrategias se asocian también con las estrategias narrativas como vías para reforzar el sistema de justificaciones que conforma el patrón de legitimidad (véase pág. 78). El objetivo al buscar evitar la culpa es mantenerse en el juego político y al mismo tiempo mantener el control sobre la política pública.

Desde esta perspectiva, las estrategias de evitación de culpa buscan la supervivencia de los actores miembros de la coalición dominante con poder de decisión sobre la política pública, antes que la supervivencia o inamovilidad de la política pública o de su diseño. Esta distinción es importante, pues frente a la culpa será más propenso el uso de estrategias presentacionales (es decir, basadas en dar o no la cara), por ser las más inmediatas, directas y baratas en cuanto a la posibilidad de uso, que permitan a los actores políticos implicados dar explicaciones y evitar responsabilidades.

También es importante tal distinción, pues se asume que con el fin específico de garantizar la supervivencia de los miembros de la coalición dominante, se podrían realizar cambios en la política pública, en sus herramientas, procesos y organización. Dar o no la cara como estrategias presentacional no agota todas las posibilidades en la evitación de culpa. Al nivel organizacional y al nivel operativo pueden también usarse estrategias para buscar modificar diseños organizacionales o de la política pública misma - o de alguno de sus elementos constitutivos. Lo harán usando principalmente estrategias de agencia - delegación de responsabilidades en niveles inferiores, haciendo reorganizaciones defensivas, abriendo la participación a múltiples actores y organizaciones o a ceder a fuerzas impersonales la responsabilidad - y operativas - basadas en el cambio en las herramientas y criterios de implementación, retrayendo la oferta de productos o servicios, justificando implementación deficiente por la observancia de estándares y protocolos, o en la colectivización/individualización de la toma de decisiones para desviar responsabilidades (C. Hood, 2011:pp. 47-111).

Tabla 20. El juego de la culpa de Hood y los tipos de estrategias

	Tipo de estrategia	Descripción
Estrategias presentacionales <i>Presentational strategies</i>	Mantener un perfil bajo (<i>keeping a low profile</i>)	No implicación y mantener el silencio. Una forma suave de esta estrategia es, por ejemplo, no ofrecer entrevistas con preguntas previamente concertadas
	Ganando el argumento (<i>winning the argument</i>)	Buscar ganar los argumentos sobre la culpabilidad adjudicada, mostrando o demostrando que las acusaciones en cuestión son falsas, o que si son ciertas, son justificables de alguna forma. Se gana el argumento demostrando que “no hay problema”. Otra forma es que, si hay problema, señalar que la culpa reside en otro sitio. Otra forma es negando la existencia del problema.
	Cambiando el tema (<i>changing the subject</i>)	Con esta estrategia se busca bien enterrar malas noticias y/o cambiar la agenda de discusión. Puede lograrse buscando alterar percepciones bajo formas de persuasión no verbales, creando distracciones para mover de sitio los focos de atención.
	Dibujar una línea: es tiempo de confesarse (<i>drawing a line</i>)	Ofrecer excusas o argumentos justificatorios y/o disculpas preventivas, calculadas y orientadas a desarmar a los enemigos y/o atraer simpatías.
Estrategias de agencia <i>Agency strategies</i>	Delegación	Delegación de responsabilidades hacia niveles inferiores o hacia la periferia. La delegación opera en varios niveles, y puede realizarse de forma tal que su impacto sea alto o bajo, y puede ser muy clara o difusa respecto de su alcance.
	Reorganización defensiva y rotación del <i>staff</i>	Enfoque basado en ‘cambiar el blanco de los ataques’. Se hace la estructura de responsabilidad tan enredada, incierta y maleable, a fin de que siempre puedan ser refutados los argumentos de aquellos que critican o culpan.
	Estructuras con múltiples actores	Desarrollo, mantenimiento y profundización de estructuras colaborativas complejas compuestas por varias organizaciones, a fin de que aquellos críticos o incluso los ciudadanos no puedan fácilmente identificar qué actor, grupo o grupos son los responsables o potenciales culpables. Se crean estructuras específicas, algunas horizontales
	Gobierno del mercado	Fuerzas impersonales (fundamentalmente las fuerzas de los mercados) de tipo externas o inevitables, que escapan al control de las organizaciones responsables, son las culpables.
Estrategias operativas <i>Policy operational strategies</i>	Abstinencia (<i>Abstinence</i>)	Se escoge no ofrecer productos o servicios (o guardar cualquier registro) que implique algún riesgo potencial de culpa, de forma tal que la evidencia de culpa se mantenga elusiva
	Protocolización /estandarización	Se basa en seguir las normas como forma de inteligencia y evitación de culpa, en donde se actúa conforme a lo descrito en las normas y en los manuales. Se contraponen al ejercicio de la discrecionalidad.
	Individualización (<i>individualization</i>)	Culpar al operador, al usuario o a la víctima.
	Colectivizar <i>Herding: safety in numbers</i>	Colectivizar la decisión y la responsabilidad, buscando la seguridad en la masa. Algunas veces este proceso se realiza usando estrategias de <i>benchmarking</i> o mediante procesos colaborativos de toma de decisiones.

Fuente: (Adaptado de C. Hood, 2011:47-111)

Las estrategias de evitación de culpa (fundamentalmente las estrategias de agencia y operativas) también pueden servir como medio para enfrentar las disonancias emergentes y al mismo tiempo, como medio para argumentar que “se están poniendo medios” para atender o corregir las disonancias. Antes que resolver problemas, se trata que sirvan como medio reactivo para revertir disonancias adversas y evitar la culpa. El propósito es instrumentalizar las disonancias efectivas, mediante acciones basadas en la dele-

gación, la reorganización defensiva y rotación de *staff*, en la sofisticación de estructuras de colaboración, mediante la reducción de servicios o la implementación de procesos de estandarización.

16. El enfoque LDP en perspectiva y las hipótesis generales

El enfoque de legitimación y dinámica política LDP:

1. Es un enfoque sintético para el estudio de la dinámica de las políticas públicas, que como otros enfoques similares (ACF, MS) se centra en los actores (*actor-centered*).
2. Es particularmente relevante para explicar procesos de cambio en regímenes políticos caracterizados por sufrir fragilidad institucional, y en donde es más difícil de conseguir y/o mantener niveles de legitimidad en sus distintas dimensiones - institucional (*input oriented*) y por rendimientos (*output oriented*).
3. Asume un modelo del individuo basado en la racionalidad limitada, que no obstante usará todas las formas de inteligencia posible (racionalidad, seguir las reglas, imitación o experimentación) operando en contextos de restricciones temporales y con limitaciones de atención.
4. Sostiene que los diseños de las políticas públicas definen relaciones de poder, que condicionan el debate y la lucha política, y que requieren ser legitimados. Ello implica para los actores responsables no solo desarrollar estrategias para promover o fortalecer diseños favorables, acordes con tales relaciones de poder, sino también reaccionar frente a los situaciones discursivas y subprocesos potencialmente adversos, asumir lógicas de actuación y desarrollar estrategias narrativas a fin de mantener el control sobre la política pública y sus recursos, y que, ante el fracaso se busca la evitación de culpa.
5. Orienta su estrategia a tal efecto tomando en cuenta tres dimensiones de análisis (mecanismos de estabilidad y cambio, estrategias narrativas y la asunción de posturas subsistémicas frente al cambio). Un desarrollo pormenorizado de esta estrategia analítica tripartita está detallado en el Capítulo III de este documento (pág. 165 y ss.). La observancia en esta última dimensión permite profundizar nuestro entendimiento sobre cómo los actores de la coalición dominante usan sus recursos en el proceso de desarrollo de las políticas públicas, y que pueden derivar en varios tipos de posibilidades sistémicas o trayectorias, que van desde el no cambio y la perpetuación de la política pública hasta el cambio sustantivo,

modalidades que ya han sido identificadas en la literatura y que aquí se recuperan.

6. Asume - en sintonía con el marco de coaliciones promotoras ACF (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 ; Sabatier & Weible, 2007) - que los actores políticos interactúan como individuos organizados en coaliciones, y que operan al interior del llamado “subsistema” o “dominios” de políticas públicas. Empero, bajo el enfoque LDP, defender una postura frente al cambio (o buscar legitimarla) puede deberse al imperativo de legitimidad y/o a la necesidad de mantener el control político sobre el proceso, como una forma de auto preservación y/o control, y no llanamente como producto de la necesidad de defender un sistema de creencias dado.
7. Asociado, asume que una de las dimensiones clave para el estudio de la legitimidad radica en las creencias compartidas, y que aquellas están incluidas dentro de los *rationales* de los diseños políticos, ante lo cual (al igual que el ACF) da gran importancia a la dimensión ideacional, pero no centra su enfoque en tal dimensión. Asume consecuentemente, que las coaliciones se definen y se mantienen en el tiempo no gracias a un sistema de creencias, sino a la postura de los actores políticos asumen frente al proceso de las políticas, y específicamente, con base en su postura frente a cambios potenciales.

Con base en las citadas cuestiones, se ofrecen a continuación cinco hipótesis generales asociadas al desarrollo del enfoque LDP.

Hipótesis 1: Impulsar el cambio en estrategias narrativas o en las posturas subsistémicas no siempre significa desear el cambio.

Descripción: Ante una situación discursiva adversa, promover cambios en el uso de estrategias narrativas o el cambio de postura subsistémica puede buscar en realidad la perpetuación de la política, para mantener el control, evitar cambios potencialmente perjudiciales para la coalición dominante, o como medio preventivo para evitar la culpa.

Cambiar de estrategias narrativas o de posturas subsistémica frente al cambio no siempre significa *desear* el cambio. Se puede cambiar de postura subsistémica para favorecer la continuidad o perpetuación de la política esto es, *cambiar para que nada cambie*.

Ante situaciones discursivas adversas caracterizadas por el debate sin acuerdo (Montpetit, 2008), ‘cambiar para evitar el cambio’ como estrategia tiene por propósito clave generar legitimaciones complementarias, y que mediante el uso selectivo de nuevas estrategias narrativas o llanamente usar “medidas cosméticas” (cambios instrumentales superficiales) se orientan a justificar ‘cambios mayores’, mantener el control sobre la política y sus recursos, mitigar disonancias en los diseños, y en última instancia, evitar cambios en los resultados o impactos de la política que potencialmente sean considerados como adversos o no deseados para la coalición dominante. Un cambio hacia una lógica subsistémica de contención o de tipo termostática de ajustes, podría tener por objetivo reducir la velocidad y/o intensidad del cambio potencial (dadas las presiones o condiciones cambiantes externas), o bien prevenir (con una adopción temprana) una pérdida en el acceso a los recursos de la política. En ambos casos, los imperativos de legitimación y de control estarán presentes.

Hipótesis 2: El uso simultáneo de dos lógicas subsistémicas puede reflejar bien la coexistencia transitoria y deliberada de dos diseños políticos o bien la existencia de un conflicto político de la coalición dominante no resuelto

Descripción: El posible uso simultáneo de dos lógicas subsistémicas por parte de los actores de la coalición dominante puede reflejar dos situaciones específicas: bien reflejar adecuadamente el conflicto mediante la coexistencia de dos diseños políticos en transición, o bien la existencia de un conflicto no resuelto entre actores miembros de la coalición dominante.

Como ya se ha destacado, bajo el enfoque LDP utilizar una lógica de operación (o postura subsistémica) por parte de la coalición dominante excluye la posibilidad de usar otra lógica de operación distinta al mismo tiempo. Como si se tratara de interruptores, la adopción de una lógica de operación desactiva a la anterior y a otras posibles (pág. 171). Empero, puede darse el (infrecuente) caso de la coexistencia simultánea y deliberada de dos lógicas subsistémicas sobre un mismo proceso de cambio. Dicho fenómeno puede deberse a dos situaciones específicas: Puede hacer evidente una situación (negociada y deliberadamente diseñada) basada en el uso - bien transitorio o bien especial - de dos diseños políticos distintos. Pero también puede constatar la existencia de un conflicto o

reivindicación abierta entre miembros de la coalición dominante, y que cuentan con poder suficiente para decidir o influir sobre la política, sus recursos y sus tiempos. Dichos actores se reconocen como iguales a la vez que adversarios, aunque tal vez sus respectivas competencias, atribuciones y jurisdicción sean las únicas razones para mantener diferencias, éste puede ser resultado de luchas políticas internas previas, cuyos jugadores pueden usar procesos de cambio como arena política para consolidar sus posiciones, reivindicar el dominio sobre su territorio o para ganar (o no perder) apoyos políticos internos frente a su adversario.

Hipótesis 3: La posibilidad de mantener y/o cambiar sin esfuerzos una postura frente al cambio por parte de la coalición dominante es, por definición un recurso de poder

Descripción: La posibilidad de mantener y modificar sin problemas o esfuerzos considerables una postura frente al cambio es por sí mismo un recurso de poder, que multiplica las vías posibles de legitimación, y condiciona las expectativas y posibilidades de los actores en la lucha política.

El simple hecho de que las organizaciones o instancias que controlan los miembros de la coalición dominante se encuentren legalmente autorizados (o políticamente facultados) para promover y asumir una lógica de operación o postura subsistémica diferente (*fundamentalmente si la postura es de naturaleza irreversible o adaptativa*) y aún así controlar el proceso de desarrollo de políticas sin mayores problemas o contratiempos, es una condición que (por sí misma) puede inhibir ciertos comportamientos o estrategias de las coaliciones minoritarias orientados a forzar cambios, a la confrontación o a la desacreditación de la política. De su capacidad para hacerlo también dependerá el mantenimiento de los apoyos políticos. Por ello, cuanto mayor sea la capacidad (o la posibilidad) de los actores de la coalición dominante para optar por determinadas posturas y para mantenerlas, mayor será el control que sobre la política y su proceso de cambio podrán ejercer, y más variadas serán las vías y formas de legitimación a cuales acceder.

Hipótesis 4: La secuenciación y sincronización de eventos en el tiempo condiciona la adopción de posturas frente al cambio, y condiciona el uso de los tipos de justificaciones orientadas a reforzar un patrón de legitimidad específico.

Descripción: La secuenciación y sincronización (*timming*) de eventos importan en la adopción y cambio de las posturas frente al cambio. La adopción de una postura frente al cambio influye no sólo las expectativas actuales de los actores políticos, sino también en las expectativas futuras, y con ello sobre la pertinencia del uso de estrategias de confrontación o de colaboración.⁵⁰ Dependiendo de la perspectiva temporal o del ciclo político, la existencia (y duración) de una lógica de operación puede estimular o inhibir conductas estratégicas de los actores políticos basadas en la reciprocidad, colaboración a medio plazo, el *logrolling* (intercambio y negociación de favores), o la cooperación *ad hoc* entre actores de coaliciones rivales, o definir un conjunto de acciones de oposición moderadas, a la espera de tiempos políticos mejores para que rivales políticos opten por la confrontación directa o la “movilización de las tropas”. Esta hipótesis se establece en clara consonancia con las ideas desarrolladas bajo el enfoque MS, sobre todo las referidas al acoplamiento temporal del flujo político y de las políticas (*politics and policy streams*).

Hipótesis 5: La incoherencia inequívoca entre la selección de una postura subsistémica y la posterior obtención de resultados asociada a tal selección, evidencia la pérdida de control del proceso de cambio por parte de la coalición dominante

Descripción: Como ya se ha mencionado, la adopción de posturas subsistémicas tiene por finalidad promover determinados procesos de estabilidad y cambio (y determinadas opciones de políticas). Por ello, la adopción de cualquier postura subsistémica en la coa-

⁵⁰ Tómese como ejemplo, algunas decisiones de política pública y posturas frente al cambio que adopta la coalición dominante de un gobierno saliente, meses o semanas antes de un cambio de gobierno, con el fin de favorecer (o no entorpecer) la agenda del gobierno entrante, o como muestra o gesto de cercanía hacia el gobierno entrante (o hacia las futuras coaliciones dominantes), como un apoyo que favorezca cierta continuidad o colaboración posterior desde la oposición.

lición dominante determina a su vez la búsqueda de determinados tipos de cambios.⁵¹ Por ello, si como resultado *no deseado* de asumir una postura subsistémica (de respuesta a *shocks*, de mejora, termostática de ajustes, y de perpetuación) el proceso de cambio efectivamente puesto en marcha genera cambios que no son coherentes con la postura subsistémica adoptada, (y con ello no se logra reforzar el patrón de legitimidad o mantener o el control sobre los recursos de la política), la coalición dominante *pierde el control sobre el proceso de cambio*, al verse formalmente desbordada en su cálculo estratégico sobre sus capacidades, y cuyos efectos pueden derivar en la profundización de las disonancias ya existentes previamente o en revertir la estasis hacia un cambio sustantivo (no deseado) por la coalición mayoritaria. En contraste, este mismo proceso (la incoherencia entre posturas subsistémicas y resultados obtenidos) puede ser el reflejo *proactivo* de una estrategia mayor, orientada a materializar una cesión y/o pérdida de control deliberada y calculada sobre la política o sus recursos, como medio para apoyar coaliciones entrantes, descargar (futuras y previsibles) responsabilidades y evitar culpas potenciales, es decir, “quitarse el marrón”, “soltar todo y largarse.

Es importante aclarar que esta hipótesis tiene que ver no con saber si los objetivos explícitos o deseados por parte de la coalición dominante han sido alcanzados o no, sino con la incoherencia entre la adopción de posturas subsistémicas y los resultados que son obtenidos, lo cual significa que se pueden obtener *otros* resultados que *sí* sean coherentes con una postura subsistémica previamente decidida.

⁵¹ Por ejemplo, asumir una postura subsistémica basada en la contención y continuidad liga los objetivos de la coalición a la perpetuación o al cambio incremental de tipo reactivo (y para ser válido, las opciones de política pública deberán en principio, estar en consonancia con tal postura)

Tabla 21. El enfoque LDP en perspectiva

Énfasis de la propuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas como diseños que definen relaciones de poder y por tanto requieren ser legitimados (imperativo de legitimidad). Búsqueda de control sobre los procesos de cambio y sobre los recursos de la política (imperativo de control).
Unidad de análisis	<ul style="list-style-type: none"> • El patrón de legitimidad (sistema de <i>racionales</i> y justificaciones vinculado al diseño de la política).
¿Cuáles son los motores del cambio? ¿Cómo ocurre el cambio?	<ul style="list-style-type: none"> • Si cambio reactivo: por debilitamiento del patrón de legitimidad asociado a la política pública. Los actores políticos pueden usar el cambio en las políticas públicas para reforzar su legitimidad. • Si cambio proactivo: por proceso de desarrollo propios de la dinámica de la coalición dominante e interacción con el sistema. El cambio de la política ocurre de cuatro formas o procesos distintos. • El cambio sustantivo ocurre sólo cuando el patrón de legitimidad asociado a la política pública se transforma.
Modelo del individuo	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalidad limitada, con el potencial uso de todas las formas de inteligencia identificadas en la literatura. • Actitudes y posturas frente al cambio.
Estrategias llevadas a cabo por los actores políticos (nivel subsistémico)	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción de una postura subsistémica frente al cambio por parte de la coalición dominante (de respuesta a shocks, de mejora, termostática de ajustes, y de perpetuación), y que es definida tanto por los mecanismos de estabilidad y cambio detonados como por las estrategias narrativas efectivamente adoptadas. • Búsqueda o reforzamiento del control sobre los recursos de la política o sobre el proceso de cambio. • Activación o fortalecimiento de disonancias de políticas para promover el cambio • Uso de la hipocresía organizada cuando es necesario para reflejar adecuadamente el conflicto y mantener el estado de cosas. • Evitación de culpa como estrategia reactivas frente al descalabro o ausencia de rendimientos.
Hipótesis generales	<ul style="list-style-type: none"> • El cambio en las estrategias narrativas o en las posturas subsistémicas no siempre significa <i>desear</i> el cambio. • El uso simultáneo de dos lógicas subsistémicas puede reflejar a) la coexistencia transitoria y deliberada de dos diseños políticos o b) la existencia de un conflicto político no resuelto • La posibilidad de escoger y mantener sin esfuerzos una postura frente al cambio es un recurso de poder • La secuenciación y sincronización de eventos en el tiempo condiciona la adopción de posturas frente al cambio y las justificaciones usadas para fortalecer el patrón de legitimidad. • La incoherencia entre la selección de una postura subsistémica y la posterior obtención de resultados asociada a tal selección, define la pérdida de control del proceso de cambio por la coalición dominante.

Fuente: Elaboración propia

V. ESTUDIO DE CASO: LA POLÍTICA DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO 2000-2012

Resumen: En este capítulo se utiliza el enfoque de legitimación y dinámica política LDP como marco interpretativo para el análisis de la política de combate al narcotráfico y el crimen organizado en México (CNyCO). Con su realización no se busca obtener un análisis exhaustivo del caso, sino más bien contrastar la aplicabilidad de este enfoque y sus limitaciones. Basándose en reportes oficiales, en información estadística publicada por varios medios oficiales y no oficiales, y apoyándose en los hallazgos de algunas encuestas, análisis y estudios de caso previamente realizados, el sometimiento a prueba del enfoque LDP se centra en los cambios asociados a las posturas subsistémicas definidas por las cuatro etapas o momentos de esta política, así como en sus variaciones vinculadas al patrón de legitimidad. Se buscará con el análisis contrastar algunos de sus postulados centrales e hipótesis.

17. Objetivo del análisis y de la selección del estudio de caso

Nuestro estudio de caso seleccionado es el análisis del cambio en la política de combate al narcotráfico y el crimen organizado (en adelante CNyCO) en México durante un periodo de doce años (2000-2012) que se corresponden con dos mandatos presidenciales (o periodos sexenales) de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón. El objetivo del análisis del estudio de caso es contrastar la aplicabilidad del enfoque LDP, a fin de determinar sus alcances y cualidades como medio para comprender procesos de estabilidad y cambio en regímenes caracterizados por debilidad institucional y déficits de legitimidad. El enfoque LDP busca aglutinar la literatura y ofrecer explicaciones plausibles (algunas contrastables) respecto de cómo ocurre el cambio y la estabilidad de las políticas públicas y por qué. La aplicación de este enfoque mediante análisis de casos puede darnos elementos que, bajo una lógica crítica, permitan mejorar el mismo o en su caso, replantear algunas de sus premisas y/o hipótesis.

Como este enfoque defiende, la dinámica de las políticas públicas está profundamente vinculada al imperativo de control de la coalición dominante sobre la política, sus recursos y resultados, y a los procesos de consolidación (por reforzamiento) o de alteración (por debilitamiento o modificación) del “patrón de legitimidad” asociado al diseño de la política pública.

Mediante el estudio de caso seleccionado, buscamos responder las tres preguntas clave:

- a) ¿Son la legitimación del poder y el control sobre la política pública dos imperativos de la acción política que, analizados en conjunto, pueden servir para explicar el comportamiento de los actores políticos de la coalición dominante frente a procesos de cambio de las políticas públicas?
- b) ¿Es la construcción del enfoque LDP útil en esta tarea explicativa?
- c) ¿Qué vacíos son detectados con el estudio de caso? ¿Qué desafíos de desarrollo y mejoramiento teóricos suponen tales vacíos?

Sobre la selección del caso y los criterios

La selección del estudio de caso es un aspecto metodológico fundamental, pues permite la contrastación del enfoque propuesto en algunas de sus dimensiones (idealmente en todas) e hipótesis de investigación vinculadas. Yendo de la mano de la articulación del enfoque LDP (ver pág. 188 y ss.), identificamos 3 características clave para argumentar la selección de este caso:

- Se trata de una política pública que se formula y aplica en un régimen político caracterizado por la debilidad institucional.
- En el periodo seleccionado, la política tiene evidentes cambios sustantivos en sus diseños, y variaciones en las llamadas “postura subsistémicas” o “lógicas de operación” frente al cambio (ver págs. 171 y ss.)
- Hay una coalición dominante sin apenas otras coaliciones minoritarias.

Selección de caso con régimen político caracterizado por la debilidad institucional

El primer elemento a considerar en la selección del caso es la fortaleza institucional del régimen político. Se destaca que el uso del enfoque LDP es particularmente relevante

para el análisis de la dinámica de las políticas públicas implementadas en contextos de debilidad institucional y con déficits de legitimidad. Bajo el enfoque LDP se asume una visión sustantiva de la legitimidad (basada más allá de la creencia en la existencia de un poder legítimo) y que los regímenes políticos (sean o no democráticos), se logran legitimar también a través de la obtención perdurable de resultados socialmente relevantes.

Adicionalmente, para el análisis de la política de combate al narcotráfico, una cuestión clave a tomar en cuenta es el grado de penetración de las organizaciones criminales en las instituciones políticas y con ello advertir una clara debilidad institucional. México cuenta con un régimen democrático históricamente caracterizado por altos niveles de corrupción, informalidad, y debilidad institucional, que pese a realizar históricamente esfuerzos tendentes a revertirlas, estas condiciones persisten, se recrudecen y permean el sistema político, económico y social con amplitud y tenacidad.

Sobre el vínculo entre poder político y crimen organizado, puede decirse que en México subsiste un sistema complejo y cambiante de relaciones sociales ilegales que convive en un régimen democrático dentro de un Estado débil (véase págs. 251 y ss.). El crimen organizado se nutre y parasita al sistema político, económico y social formales, aprovechando la debilidad institucional, la pobreza, la informalidad de la economía y la fragmentación política para articular sus redes basadas en el crimen, la extorsión y amenazas, a fin de corromper y pervivir dentro del sistema más allá del liderazgo de los capos.

Selección de caso con una dinámica de cambio sustantivo y variaciones en las posturas subsistémicas

A fin de analizar a la luz del enfoque LDP el segundo elemento a considerar en la selección del caso se refiere a la *identificación de una política pública cuyo diseño haya sufrido en algún momento de su ciclo vital al menos un cambio sustantivo, y que cuente con variaciones evidentes en las posturas subsistémicas que los actores de la coalición dominante asumen frente al cambio*. Dado que bajo este enfoque, la identificación de las cuatro fuerzas generales que posibilitan la aparición de una relación de poder no legítima son la génesis de la dinámica de las políticas y del cambio en el patrón de legitimidad asociado a la misma, era necesario también identificar y seleccionar una política pública que (al menos preliminarmente) diera señales claras de debilitamiento, de refor-

zamiento y/o de transformación respecto de su apoyo social y en el sistema de *rationales* (argumentos y justificaciones) ofrecido a tal fin. La política CNyCO en México da señal de tales muestras, e incluso, los efectos por la aplicación de esta política dieron pauta a la génesis de un movimiento ciudadano, que fue capaz de promover y obtener cambios en la legislación respecto de las víctimas de la violencia e impunidad.

Caso con una coalición dominante sin apenas otras coaliciones

En tercer elemento a considerar en la selección del caso se refiere a la decisión del investigador de analizar el cambio en una política pública que permitiera el análisis en exclusivo del cambio en las posturas subsistémicas por parte de los actores de la coalición dominante, y que al mismo tiempo viera nacer en el periodo de análisis a una coalición minoritaria contra la política pública de CNyCO. Los argumentos para la definición de tal criterio de selección son que, al contar al principio la política pública sólo con una coalición política dominante o mayoritaria, el análisis puede centrarse específicamente en aquellas variaciones en las posturas subsistémicas de estos actores asociadas a la aparición de formas de poder no legítimo. Ello permite centrarse (en un primer momento) en este aspecto del enfoque LDP.

Al respecto, y como es el caso de muchos países, es importante destacar la centralidad del estado mexicano en la definición de las políticas de seguridad pública y nacional, constituyéndose prácticamente en la coalición única dominante. La política de seguridad nacional, sobre la cual se buscó articular la política CNyCO en México, más que una política pública se considera una “política de Estado” que implica el ejercicio de la razón de Estado bajo la observancia de una institucionalidad democrática para su preservación (Montero, 2012:12; Uvalle Berrones, 1993). Las burocracias públicas implicadas, el ejército y la marina dentro de la coalición del gobierno, apoyan al poder ejecutivo como entidades que dan cumplimiento a las decisiones de la política pública (acatamiento y colaboración reactiva), siguiendo las reglas y asumiendo el mandato bajo *la lógica de lo apropiado*.

En un segundo momento, la emergencia de una coalición minoritaria a favor del cambio permite analizar desde cero el papel de la misma como instancia que promovió el cambio y ofreció acciones de política pública alternativas.

Sobre el problema del narcotráfico y el crimen organizado

Un análisis como el aquí planteado precisa dar un repaso sobre qué significan y cómo pueden explicarse y analizarse los fenómenos del narcotráfico y el crimen organizado en la región, poniendo especial atención a la realidad mexicana de los últimos veinte años.

En América Latina, el crimen organizado ha logrado expandir su presencia e influencia logrando convertirse en un actor estratégico que pone en juego los avances en la construcción del Estado y el sistema democrático (Garzón-Vergara, 2012). Junto con las terribles consecuencias económicas, políticas, sociales, familiares y sanitarias de esta actividad, sin duda está la cuestión (tal vez más problemática de atender) respecto del nivel de penetración del crimen organizado al interior de las instituciones de poder (es decir, el nexo político-criminal), pues con éste se pueden determinar los alcances del problema dentro del estado, el impacto real y potencial del mismo al interior del cuerpo social y la eficacia potencial o real de los instrumentos o estrategias para atenderlo.

La dimensión internacional tiene gran relieve en el tratamiento de las políticas vinculadas al narcotráfico y crimen organizado. Según comenta C. Sánchez, “a pesar de que el régimen internacional de control de drogas cuenta con más de un siglo de existencia, los problemas relacionados con el consumo, la producción y el tráfico de drogas siguen presentes en el mundo. No obstante, los organismos de control de las Naciones Unidas se muestran reacios ante un posible cambio en el enfoque actualmente vigente: el prohibicionismo punitivo” (Sánchez-Avilés, 2012). El actual régimen internacional está establecido con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (UNODC, 1988) y puesto en vigor en noviembre de 1990, como instrumento de derecho penal internacional. En ésta se establece la conexión entre las drogas ilícitas, la criminalidad organizada y la seguridad de los Estados; el establecimiento de sanciones penales a todas las actividades relacionadas con la posesión, la producción y el tráfico de sustancias controladas; y donde el control se extiende a los precursores químicos empleados en la fabricación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. (Sánchez-Avilés, 2012:4).

Marcos para el análisis del crimen organizado

Sin tomar en cuenta de forma directa el vínculo entre poder y crimen organizado, estudios de autores como Bagley (Bagley, 2012) y Garzón-Vergara (Garzón-Vergara, 2012) analizan las tendencias del tráfico de drogas y del crimen organizado al nivel continental. A su juicio, estas tendencias están cambiando la forma en cómo operan las redes criminales, y cuyas transformaciones son consecuencia de la globalización económica, de los persistentes fracasos en renglones de política y reformas institucionales clave y en cambios en las tendencias de consumo. Dichas tendencias también están influyendo en el debate emergente sobre las opciones o alternativas orientadas a la legalización.

Bagley por un lado argumenta que existen ocho tendencias (Bagley, 2012) al nivel continental, definidas por:

- a) La globalización creciente del consumo de drogas;
- b) Las victorias parciales o limitadas respecto de la guerra contra las drogas liderada por los EE.UU., especialmente en el concierto andino;
- c) la proliferación de áreas de cultivo de drogas y de rutas de tráfico a lo largo del hemisferio (el conocido como “efecto globo”);
- d) la dispersión y fragmentación de los grupos o redes de criminales organizados al interior de los países y sub-regiones (el “efecto cucaracha”);
- e) el fracaso de las reformas políticas los esfuerzos de fortalecimiento estatal (los efectos de la desinstitucionalización);
- f) las insuficiencias o fracasos de las políticas domésticas sobre drogas y de control del crimen al interior de los EE.UU (fallos en el control de la demanda);
- g) La ineficacia de las políticas de control de drogas regionales e internacionales (fallos regulatorios), y
- h) el crecimiento del apoyo a las estrategias de reducción de daños, de las políticas de despenalización y de legalización (el debate sobre la legalización) (Bagley, 2012).

Garzón-Vergara nos señala que la emergencia y sofisticación de las redes criminales es el fenómeno que domina las tendencias continentales, que han logrado expandir su pre-

sencia e influencia en la región. Esta ‘rebelión de las redes criminales’ se caracteriza por:

- a) Disputas entre facciones criminales que optan por competir antes que llegar a acuerdos;
- b) Grupos criminales que responden con represalias a las acciones estatales;
- c) Actores ‘legales’ que pretenden tener una mayor participación de las actividades criminales
- d) La expresión violenta de la densidad criminal y la acumulación social de la violencia y la ilegalidad; y
- e) El desplazamiento de los capos por los intermediarios (*‘brokers’*) (Garzón-Vergara, 2012).

Respecto de la penetración del crimen organizado en el sector público, una situación clave para comprender la política CNyCO en México, varios modelos y enfoques teóricos han sido propuestos para su análisis (Flores-Pérez, 2009), siendo los más relevantes los modelos de Lupsha (Lupsha, 2006), de Bailey y Godson (Bailey & Godson, 2000), de Flores (Flores-Pérez, 2009) y el modelo Ming Xia (Garzón-Vergara, 2012 ; Xia, 2008:11-21).

A partir de una concepción evolutiva de la organización del mundo criminal, el modelo de Lupsha (Lupsha, 2006), propone tres etapas de desarrollo de las mismas: i) predatoria, donde el grupo criminal tiene capacidades crecientes de monopolizar el uso ilícito de la fuerza y se encuentra subordinado a los intereses de los sectores políticos y económicos formales; ii) parasitaria, en la cual el grupo criminal ha desarrollado ya interacciones de corrupción con los sectores de poder legítimo; y iii) simbiótica, en donde se transforman las relaciones parasitarias en vínculos mutualistas, donde el crimen organizado se ha convertido en una parte fundamental de la estructura de decisiones del Estado en el que se asienta (véase también Chabat, 2010b:8).

Por su parte, Bailey y Godson (Bailey & Godson, 2000) señalan que el crimen organizado es el conjunto de agrupaciones de delincuentes profesionales que: i) operan durante un periodo de tiempo, no se trata de individuos que se juntan para uno o dos “trabajos”

y luego se desbandan; ii) poseen una estructura y jefes identificables donde existe una jerarquía y división del trabajo dentro del grupo.

La jerarquía puede estar centralizada o bien las bandas operan en redes no conectadas estrechamente; iii) sus propósitos fundamentales son la obtención de ganancias con actividades ilegales; y iv) usan la violencia y la corrupción para protegerse de las autoridades o posibles rivales, así como para disciplinar a sus propios camaradas y a quienes buscan explotar.

Estos autores hablan de dos esquemas o perspectivas para explicar los nexos entre crimen organizado y política, en donde bien la clase política controla de forma vertical descendente el mundo criminal y donde los intereses políticos y criminales se entremezclan (perspectiva sistémico centralizada); o bien, existen relaciones fluidas, dinámicas y que se van modificando por múltiples circunstancias y que incluso pueden llegar a permitir a los delincuentes tomar la iniciativa o asumir el control (perspectiva fragmentada-competitiva).

El modelo de Flores (Flores-Pérez, 2009), identifica dos dimensiones clave (el nivel de fortaleza o debilidad del Estado en cuestión) y las características del régimen político (si autoritario o democrático) identifica diferencias clave respecto de los vínculos entre crimen organizado y funcionarios públicos, poniendo especial acento en la fragmentación del poder, el nivel de desarrollo del aparato público y la capacidad de respuesta del Estado como variables claves en su tipología.

Tabla 22. Organización social, presencia estatal y crimen organizado

	<i>Desorganización social</i>	<i>Organización social</i>
Estado cómplice	Estado Criminal Autoritario: Instituciones estatales capturadas por el Estado, donde los grupos ilegales imponen sus reglas y orden social ilegal en las comunidades, y donde las comunidades no están cohesionadas y el tejido social está desarticulado.	Sistema Criminal: Tanto el Estado como la sociedad están organizados alrededor de actividades criminales. Una cultura de ilegalidad permea las relaciones sociales, políticas y económicas. Las funciones de las instituciones son reconfiguradas para favorecer las acciones criminales. La comunidad tiene relaciones directas con la economía ilegal.

Estado ausente	<p>Crimen Aislado:</p> <p>Estado ausente sin ningún tipo específico de organización social, en regionales de baja o nula densidad poblacional.</p>	<p>Estado Paralelo:</p> <p>Estado ausente y sociedad cohesionada en torno a actividades criminales, donde el crimen cumple funciones propias del Estado resolviendo conflictos e imponiendo el orden</p>
----------------	--	--

Fuente: (Garzón-Vergara, 2012:6; Xia, 2008). (Diseño y contenido adaptado)

Finalmente, el modelo de Ming Xia argumenta que la organización del crimen organizado se adapta históricamente al contexto social e institucional prevaleciente, identificando nichos para sobrevivir, y en consecuencia, adoptan una forma de organización que les permita en este contexto prosperar (Garzón-Vergara, 2012 ; Xia, 2008:11-21). Con base en este planteamiento, Garzón-Vergara nos ofrece una tipología en donde el crimen organizado puede funcionar en un contexto de alta o baja organización social, y de alta o baja presencia estatal (ver Tabla 22).

El negocio de la droga en la región

De acuerdo con estimaciones de 2014 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), el crimen organizado internacional como negocio mueve la cifra de \$870.000 millones de dólares, que equivale el 1,5% del PIB mundial, riqueza que podría equivaler a su vez a la de un país como Holanda. Dentro de los delitos más rentables del crimen organizado se encuentran el narcotráfico, falsificación de productos, tráfico de personas, venta ilegal de armas y tráfico de recursos naturales. Sólo el narcotráfico maneja alrededor de \$320.000 millones de dólares anuales, siendo la cocaína la que mayores ganancias aporta con \$85.000 millones (EFE, 2014). Estas gigantescas cifras suponen sin duda un reto enorme asociado una actividad ilegal, cuyos efectos son muchos y de variada naturaleza. En 2006, la National Drug Intelligence Center estimó que las organizaciones narcotraficantes generaron anualmente entre 8,300 y 24,900 millones de dólares en ganancias por sus ventas sólo en los EE.UU (Cook, 2008).

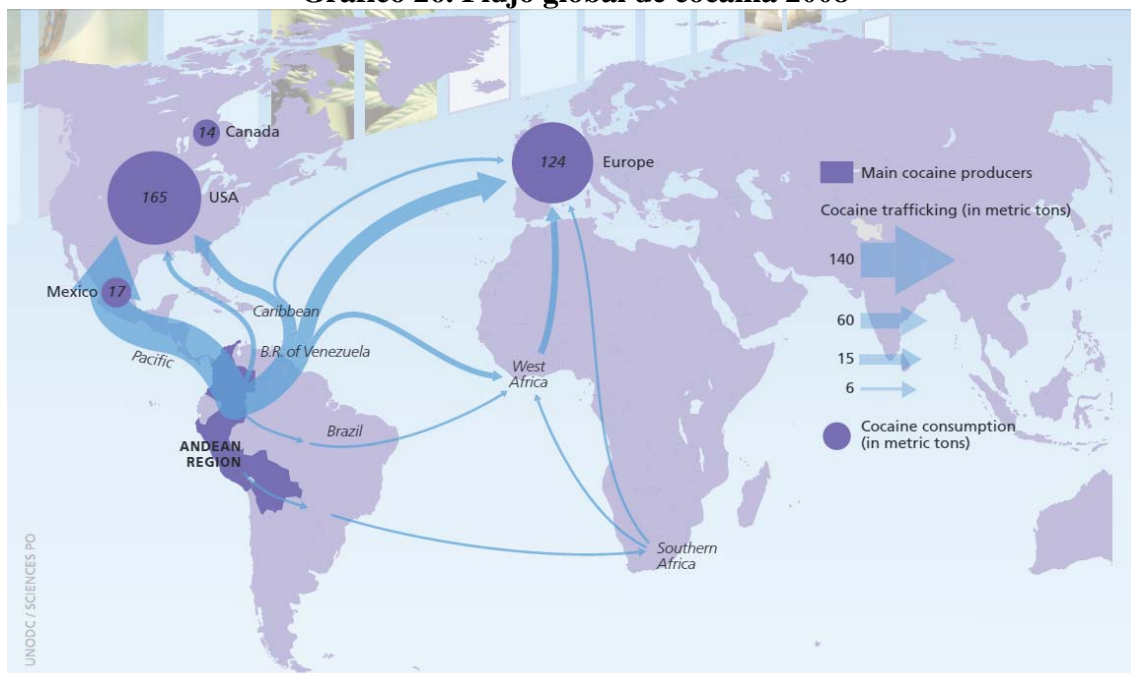
Según el Informe Mundial de Drogas 2012, el problema de las drogas contemporáneo, que comenzó a desarrollarse en la década de 1960, se caracteriza tanto por una expansión y una concentración relativa de uso de drogas ilícitas (fundamentalmente entre

hombres jóvenes que viven en las zonas urbanas). Los sistemas de control de drogas no han podido evitar el problema, pero parecen haber detenido a niveles mucho más bajos de uso que aquellos en los que la sociedad ha experimentado con sustancias legales más fácilmente disponibles (como alcohol o tabaco).

Con George Bush padre se delineó el término “guerra contra las drogas” en los Estados Unidos, y “ (...) la estrategia estadounidense para tratar de contener el tráfico de estupefacientes hacia su territorio y reducir los altos niveles de consumo de drogas(...) Al nivel doméstico, la estrategia consistió en expandir el sistema de justicia criminal y hacia el exterior orientó sus esfuerzos hacia la erradicación de plantíos y la interdicción, con mayor énfasis en países como Perú, Bolivia y Colombia. El razonamiento subyacente era en esencia económico, es decir, si se limitaba la oferta de drogas los precios subirían y ello inhibiría el consumo” (Rodríguez Luna, 2010:32).

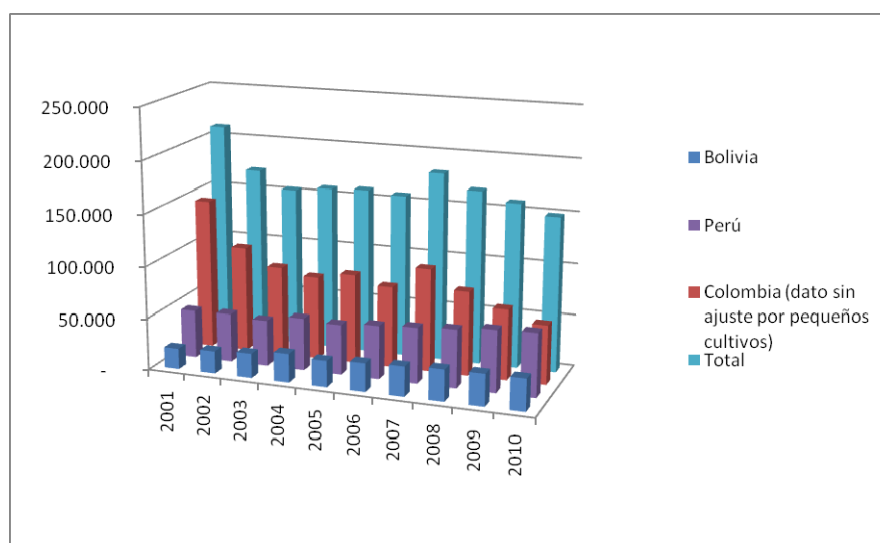
Se presume que el 90% de la cocaína que entra a los EE.UU. lo hace a través de México (Cook, 2008). Centrados en las estimaciones de producción de cocaína recientes, Colombia, Perú y Bolivia, principales productores, dan clara cuenta entre 2000 y 2010 de la leve reducción de la producción en la región, en gran parte por la reducción de la producción en un 65% en Colombia, y que ha venido acompañada al mismo tiempo que progresivo el incremento de la capacidad de producción en los países vecinos Perú y Bolivia (ver Gráfico 27).

Gráfico 26. Flujo global de cocaína 2008



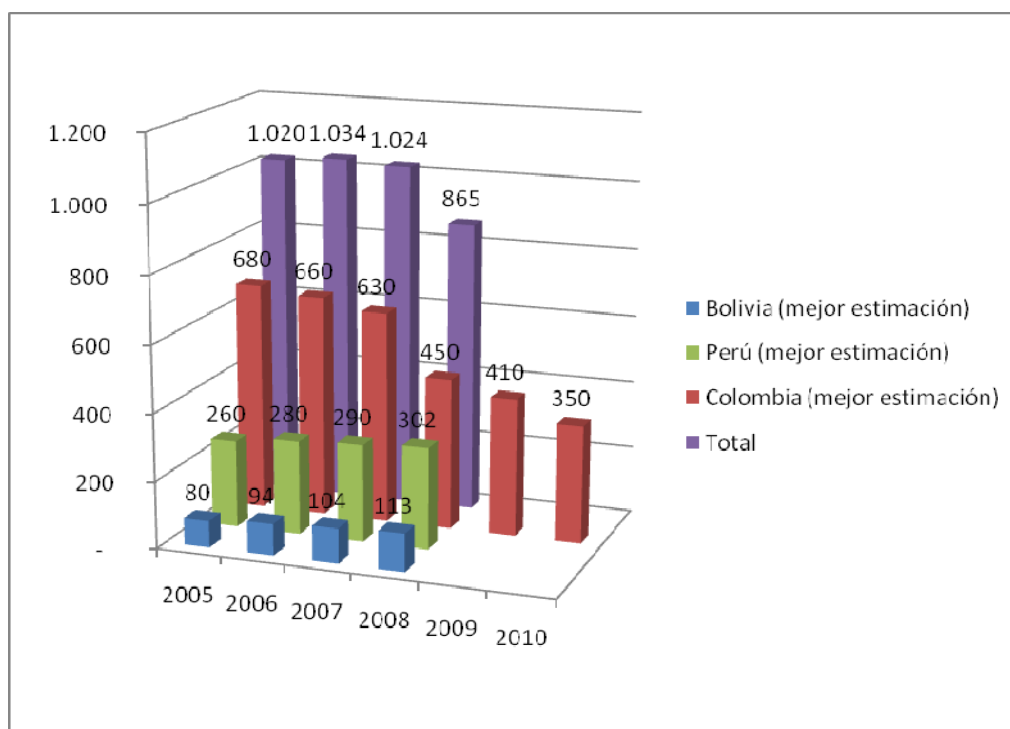
Fuente: UNODC. 2010

Gráfico 27. Cultivos ilícitos de hoja de coca 2001-2010 (hectáreas)



Fuente: (Elaboracion propia con base en UNODC, 2012:37)

Gráfico 28. Potencial de elaboración de cocaína 100% pura en Bolivia, Colombia y Perú. 2005-2010 (Toneladas)



Fuente: (Elaboración propia con base en UNODC, 2012)

Por su parte, el potencial de los países de la región en la producción y procesamiento de cocaína es muy considerable. Por ejemplo, entre 2009 y 2010, fueron intervenidos más de 13 mil laboratorios de coca, resina de coca, cocaína (pasta de coca y base) y HCL en los países de América Latina, concentrándose su ubicación en Colombia (5.511), Bolivia (4.880) y Perú (1.317).

En esta ecuación continental, como país implicado en la problemática, México "... está atrapado entre el mayor consumidor de drogas del mundo, al norte, y la región más violenta del mundo (Guatemala, Honduras y El Salvador), al sur, a consecuencia del tráfico de drogas".(Villalobos, 2010).

18. Cáteles y narcoviolencia en México: las dimensiones del problema

En arreglo a los enfoques antes descritos, podemos señalar que el problema del crimen organizado que está sufriendose en México puede entenderse como un *sistema complejo y cambiante de relaciones sociales ilegales* que convive en un régimen democrático dentro de un Estado débil, se nutre y parasita a los sistemas político, económico y social formales, y que aprovecha la debilidad institucional, la pobreza, la informalidad de la economía y la fragmentación política para articular sus redes, basadas en el crimen, la extorsión y amenazas, a fin de corromper y pervivir dentro del sistema trascendiendo el liderazgo de los capos.

Este sistema de relaciones ilegales se ha centrado fundamentalmente (pero no exclusivamente) en el negocio del narcotráfico (producción, distribución, contrabando y venta de drogas ilegales). No obstante, el incremento de la densidad criminal y la fragmentación de las bandas criminales organizadas en cáteles, han favorecido la diversificación de los negocios hacia otros como el robo, secuestro y trata. Este sistema se desarrolla con la participación de varios grupos criminales (organizaciones de narcotraficantes, o cáteles) que compiten por mantenerse en el control de sus plazas y territorios, situación clave no sólo para defender un mercado como únicos operadores de actividades criminales, sino para mantenerse en el negocio del transporte, paso y distribución de la droga hasta su destino final.

En gran medida, en México se pasó de un modelo centralismo descendiente incremental, de carácter vertical autoritario basado en la *pax narcótica*⁵² al modelo de tipo atomización multidireccionada e incremental donde el control central se ha perdido y la supremacía de la relación entre poder político y crimen organizado está en disputa. La

⁵² Podemos definir aquí a la pax narcótica como una estrategia de actuación. Se entiende una política de seguridad pública basada *de facto* en la tolerancia y permisividad por parte del gobierno (en sus distintos niveles) a la actividad ilícita ligada al narcotráfico, así como en una efectividad más simulada que real de las acciones de persecución, combate y prevención, a fin de garantizar estabilidad política e institucional y de obtener con ello niveles manejables de violencia. Es una estrategia de "dejar hacer" con el negocio ilícito a cambio de no violencia, y cuya instauración favorece la corrupción y la penetración de las redes criminales en el gobierno.

fragmentación política y la alternancia de los partidos en el poder, rompieron las alianzas del pasado y favorecieron tal atomización (Flores-Pérez, 2009).

El negocio del narcotráfico en México se centra mayormente en la compra-distribución de la cocaína proveniente de Colombia, Perú y Bolivia, así como en la producción, procesamiento y distribución de drogas como el cannabis (marihuana), las drogas de base opiácea y las metaanfetaminas.

"La guerra contra las drogas", se declaró formalmente en 1982 en los EE.UU. por el presidente Ronald Reagan, la cual tenían entre sus objetivos del cierre de la ruta tradicional para la cocaína colombiana a los Estados Unidos, conocida como la "Ruta del Caribe". El declive de estas rutas benefició al fortalecimiento de los cárteles mexicanos (Cook, 2008) Esto obligó a los carteles colombianos de construir alianzas con sus contrapartes mexicanas para mantener el negocio en marcha.

Junto con la producción y distribución de marihuana y heroína, los carteles mexicanos asumieron el negocio de la distribución de cocaína proveniente de América del Sur, lo que hacía aún más necesario controlar las plazas y las rutas para garantizar la llegada de la droga a los EE.UU. "Como consecuencia, cuatro grandes cárteles que ya estaban operando, se consolidaron en México: El cártel de Sonora-Sinaloa, Tijuana, Juárez y del Golfo (Chabat, 2010a:3)", los cuales, en arreglo a la política de tolerancia del gobierno, "permitió el establecimiento de pactos de no violencia entre cárteles, haciendo posible dividirse sus territorios en lo que se llamó la Federación Mexicana" (Chabat, 2010a:3). Aunque para finales de 2012 se contabilizaban entre 60 y 80 cárteles en México (Corcoran, 2012), son siete grandes organizaciones - cárteles, los que se disputan más de dos tercios del negocio en México, los cuales a su vez encabezan las cifras de producción y distribución de droga.

Tabla 23. Los siete grandes cárteles

Organización criminal	Antecedentes	Zonas de influencia en México
Cártel de Sinaloa (Cártel del Pacífico)	Fundado a inicio de la década de 1990, como una escisión del Cártel de Guadalajara y tras la detención en 19898, del narcotraficante Miguel Ángel Félix Gallardo	Considerado el más poderoso del continente americano y señalado por tener vínculos con mafias de Italia, Rusia y África, opera en Baja California (excepto la zona fronteriza de Tijuana) Bja California Sur, gran parte de Sinaloa y Sonora e importantes regiones de Chihuahua, Durango, Nayarit, Colima, Oaxaca y Quintana Roo. Además está presente en el Distrito Federal, Puebla, Tabasco, Campeche y Chiapas.
Cártel del Golfo	Su origen se ubica en la década de 1970. Entonces, la organización era liderada por Juan N. Guerra y se dedicaba al contrabando de productos ilegales a EE.UU. Aprincipios de los noventa, Juan García Ábrego asumió el mando del cártel y lo consolidó en el tráfico de narcóticos.	Opera en la zona fronteriza de Coahuila con Tamaulipas hasta los límites de Nuevo León. Al sur de Tamaulipas se localiza otra zona bajo su control, en los límites de esa entidad con Veracruz y San Luis Potosí. También tienen representatividad en Monterrey, Nuevo León, y en Villahermosa Tabasco.
Los Zetas	El antiguo brazo armado del Cártel del Golfo, se originó en 1999, cuando el narcotraficante Osiel Cárdenas reclutó a desertores del Grupo Aeromovil de Fuerzas Especiales del ejército mexicano. Una década despues, éstos rompieron su relación con la organización del Golfo y se transformaron en una de las organizaciones más poderosas del país.	Sus zonas de influencia se ubican en Coahuila, San Luis Potosí, Hidalgo, Veracruz, parte de Nuevo León, Tamaulipas, Durango, Nayarit, Jalisco, guanajuato, Puebla, Oaxaca, Chiapas, Tavasco, Campeche y Quintana Roo. Además tienen presencia en el Distrito Federal, el Estado de México, Guerrero (sólo en Acapulco) Chihuahua, Sonora y Sinaloa.
Beltrán Leyva (Cártel del Pacífico Sur)	Su fundación se ubica en los noventa. Desde entonces se le consideró como operador estratégico del cártel de Sinaloa; pero a inicios de 2008, con la detención de Alfredo Beltrán Leyva, <i>El Mochomo</i> , no sólo se escindió del grupo de Sinaloa, sino que se alió con los Zetas.	Tiene presencia en Sonora, Guerrero, Morelos, el Distrito Federal, Puebla y Quintana Roo (sólo en Cancún)
La Familia Michoacana (Caballeros Templarios)	Su surgimiento se ubica en Michoacán en el año 2000. A diferencia de los otros cárteles, éste no se escindió de ninguna otra organización criminal.	Opera en la zona fronteriza de Coahuila con Tamaulipas hasta abarcar los límites de Nuevo León. Controla Michoacán y extiende sus operaciones a amplias regionales del Jalisco, Guanajuato, el Estado de México, Morelos y Guerrero. También tiene influencia en las ciudades de Tijuana, Baja California, Monterrey, Nuevo León y Reynosa, Tamaulipas.
Cártel de Tijuana (Arellano Félix)	Al igual que el Cártel de Sinaloa, se fundó a inicios de la década de 1990, al escindirse del cártel de Guadalajara.	Su influencia territorial se limita a Tijuana, Baja California.
Cártel de Juárez (Carrillo Fuentes)	Rafael Aguilar Guajardo fundó este grupo en la década de los setenta. En 1993, Amado Carrillo Fuentes (fallecido en 1997) asumió el control de la organización	Mantiene su centro de operaciones en Chihuahua, donde controla más del 50 por ciento del territorio. Además, está presente en Culiacán, Sinaloa; Durango, y el Distrito Federal.

Fuente: (Flores Nández, 2012:41-43)

Gráfico 29. Carteles de la droga y principales áreas de influencia, 2010



Fuente: (STRATFOR, 2011)

Ahora bien, sobre síntomas y efectos asociados al crimen organizado de México ligado mayormente al narcotráfico respecto de la región, la evolución de los principales indicadores muestran que:

- México no ha sido ni es actualmente uno de los países más violentos de la región
- México da cuenta de un incremento considerable de homicidios intencionados, en su gran mayoría vinculados al crimen organizado
- México sufre el incremento de la violencia debido al crimen organizado, y es un fenómeno localizado antes que generalizado en el territorio nacional.
- La percepción de inseguridad y la desconfianza en las instituciones policiales es muy alta
- Esfuerzos del gobierno mexicano dan cuenta de cifras récord en erradicación de plantíos ilícitos e incautación de droga y de bienes, incluso de detenciones y sentenciados, pero dichos logros no han hecho disminuir el poder del crimen organizado

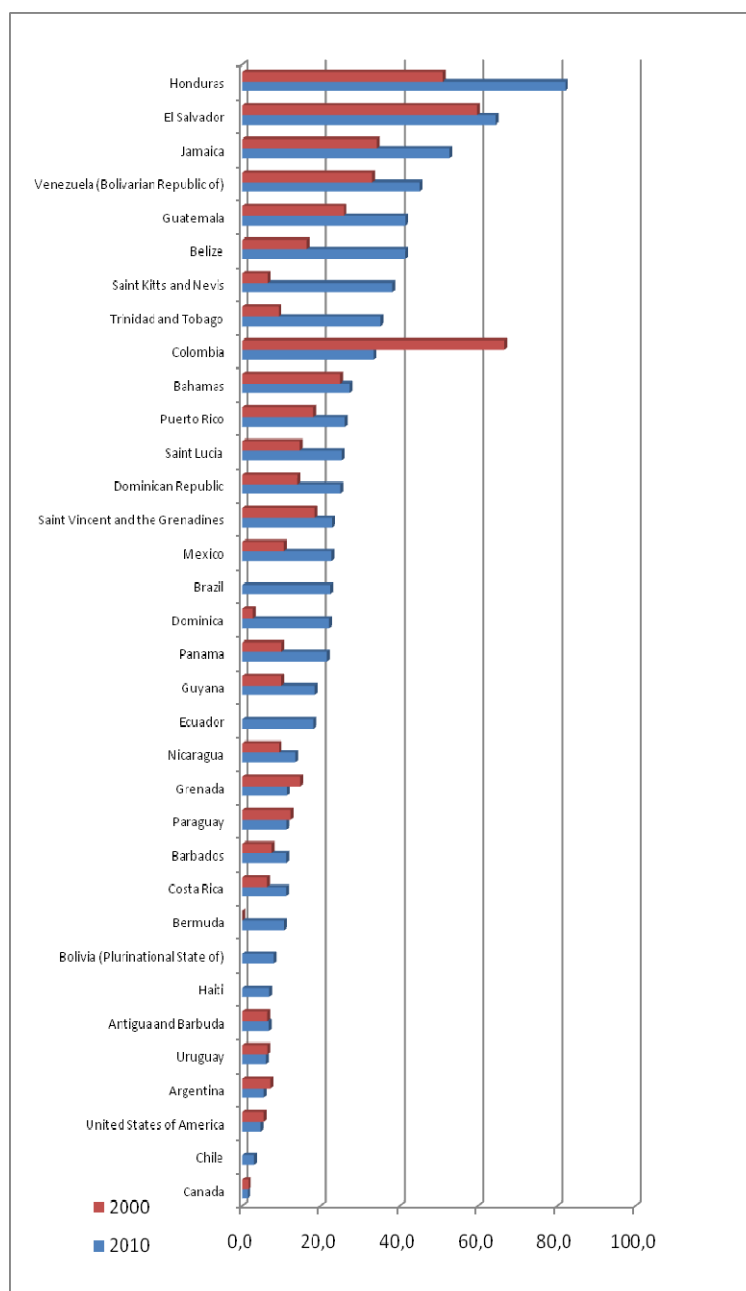
México no ha sido ni es actualmente uno de los países más violentos de la región

México más bien ha estado y se mantiene en la media. Esta afirmación no obstante no significa que México se haya mantenido con una tendencia sin cambios, sino que más bien, es la región en su conjunto ha incrementado sus niveles de violencia (en donde México no ha sido la excepción) al verse incrementadas de forma generalizada las tasas de homicidios intencionados⁵³ en los últimos 10 años en la mayor parte de los países de la región.

Para el año 2000, México reportó una tasa de 10,7 homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que diez años después reportó una tasa de 22,7 (doce puntos porcentuales más). Aunque este cambio representa un incremento muy considerable, ambos son valores que (vistos en esta perspectiva temporal y regional) podrían considerarse como *valores medios* respecto de los demás países de la región (véase también TBI, 2012, 2013, 2014 ; Villalobos, 2010).

⁵³ La UNODC define el homicidio intencional como la muerte ilícita intencionalmente infligida a una persona por otra persona.

Gráfico 30. Tasa de homicidio intencionado 2010 y 2000



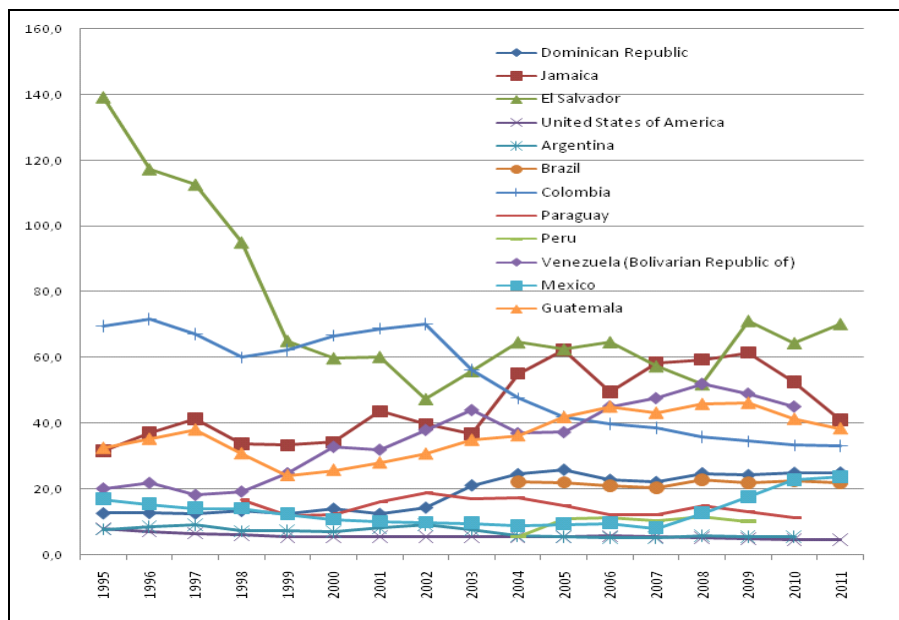
Fuente: Elaboración propia con base en UNODC Statistics (2013)

México da cuenta de un incremento considerable de homicidios intencionados, en su gran mayoría vinculados al crimen organizado

En términos relativos, la evolución de la tasa de homicidios intencionados por cada 100,000 habitantes de estos países da muestra del claro incremento del caso mexicano, frente a otros países antaño considerados violentos (como podría ser el caso de Colom-

bia), y que desde 2000 a la fecha han logrado reducir considerablemente el registro de homicidios intencionados.

Gráfico 31. Histórico homicidios intencionados por cada 100,000 habitantes

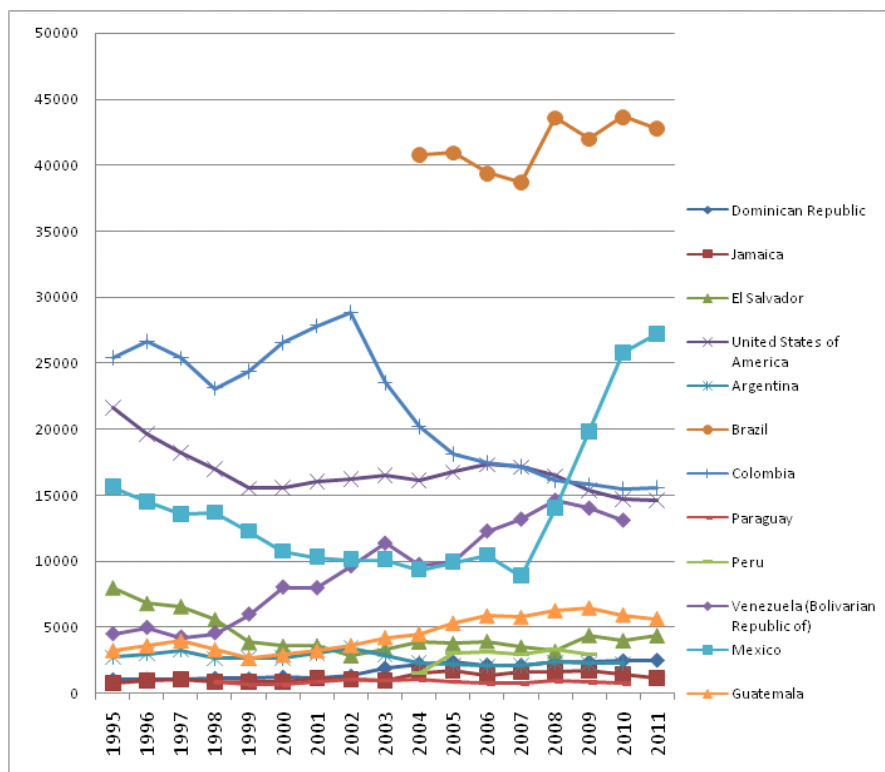


Fuente: Elaboración propia con base en UNODC Statistics (2013)

Si sólo se analiza la evolución de este indicador (tasa de homicidios intencionados) en clave comparativa continental, se podría ocultar una catastrófica realidad, pues en términos absolutos, durante 2007 se declararon en México 8.867 homicidios y cuatro años después (2011) se declararon 27.199 (es decir, hubo un incremento de más del triple en el citado periodo). En términos absolutos, la cifra total de homicidios intencionados de México para 2011 solo fue superada en 15,586 homicidios, por Brasil (con 42.785), un país con algo menos del doble de habitantes que México. Estas cifras sin duda representan el más alto e importante incremento de toda la región, pues mientras la mayor parte de los países conservaban tendencias sin grandes sobresaltos (e incluso a la baja); y que (junto con México solo países como Guatemala, Venezuela y Brasil registraban una tendencia a incrementar en este indicador), sólo en el caso México se ha dado de forma tan acuciante en este dato.⁵⁴

⁵⁴ En su reporte sobre violencia asociada a las drogas de 2012, TBI señala que “en los anteriores cinco años ningún otro país del hemisferio occidental ha experimentado tan agudo incremento en el número de homicidios”.

Gráfico 32. Total de homicidios intencionados, por país.



Fuente: Elaboración propia con base en UNODC Statistics (2013). Serie histórica.

(Selección de los países con más casos en América)

México sufre el incremento de la violencia debido al crimen organizado, y es un fenómeno localizado antes que generalizado en el territorio nacional.

Enfocados ya en la realidad nacional mexicana, estadísticas más específicas señalan que el incremento en los homicidios intencionados deben (y mucho) al narcotráfico y crimen organizado, y que esta tendencia fue a la alza de forma vertiginosa durante el sexenio del presidente Calderón. Según las cifras proporcionadas por el Transborder Institute (TBI) y el Narcobarómetro, para el periodo de 2006 a 2011 se contabilizaron un total de 40.155 *ejecuciones*.⁵⁵ Las cifras dan cuenta del notable incremento de este tipo de homicidios violentos, que pasaron de ser 2,120 en 2006 a 12,366 durante 2011. Es decir que,

⁵⁵ Definidos aquí como homicidios vinculados al crimen organizado o al tráfico de drogas – (*drug related killed*). Cabe destacar que existen discrepancias sobre criterios respecto de cómo definir y contar este tipo de homicidios. TBI por ejemplo, señala que tanto en el Gobierno mexicano como el diario Reforma, existen diferencias de criterios entre qué es un crimen asociados a grupos organizados y una ejecución o “narcoejecución”.

al nivel nacional *casi se multiplica por seis (5,8)* la cifra de *ejecutados* en este periodo 2006-2011.

Aunque los niveles de homicidio en México no se asemejan a otros países de América Latina, la cuota de violencia vinculada al narcotráfico ha sido inaceptablemente alta. Al principio de la administración del presidente Calderón, había un homicidio cada cuatro horas; para 2011, el peor año según se tienen registros, había uno cada 30 minutos. Ahora poco más de la mitad de todos los homicidios en México se vinculan a la violencia del narcotráfico. (TBI, 2012:1)

Al nivel subnacional, estados de la República Mexicana como Chihuahua y Sinaloa registraron el mayor número de ejecuciones totales en este periodo (9.100 y 5.600 entre 2006 y 2011, respectivamente). Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Guerrero y Sinaloa, son los estados mexicanos que registraron los incrementos más alarmantes, y donde por ejemplo, para 2011, en Nuevo León y en Coahuila la cifra de ejecutados creció en 35 veces respecto de su mismo dato de 2006.

Durante 2006 morían ejecutados de media unas 41 personas por semana. Cinco años más tarde, morían ejecutadas 237 personas semanalmente (5,8 veces más, o lo que es lo mismo, casi 34 diariamente, frente a las casi 6 ejecuciones diarias de media, registradas cinco años antes).

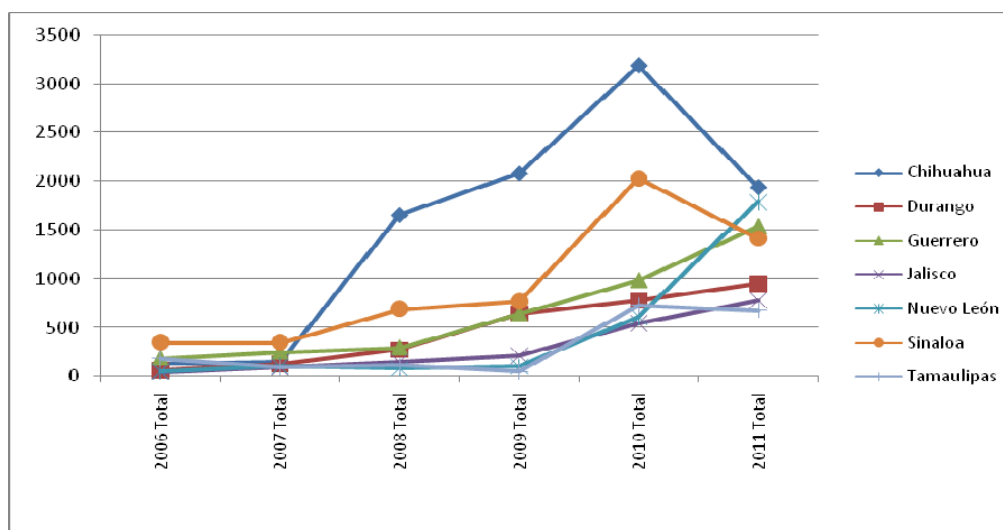
Tabla 24. Total de Ejecuciones (Drug Related Killed) en México. 2006-2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total Periodo 2006- 2011	Incremento en veces (año referencia 2006)
Chihuahua*	130	148	1.655	2.082	3.185	1.940	9.140	14,9
Nuevo León*	50	107	79	99	610	1.789	2.734	35,8
Guerrero	186	253	295	638	984	1.536	3.892	8,3
Sinaloa	350	346	689	767	2.028	1.412	5.592	4,0
Durango	64	130	273	637	777	947	2.828	14,8
Jalisco	45	93	149	212	545	776	1.820	17,2
Tamaulipas*	181	89	110	49	725	675	1.829	3,7
Coahuila*	17	29	53	151	199	595	1.044	35,0
Edo. México	31	111	360	354	464	454	1.774	14,6
Veracruz	25	48	30	55	52	350	560	14,0
Michoacán	543	238	234	371	259	325	1.970	0,6
D.F.	137	145	139	173	197	181	972	1,3
TOTAL PAIS	2.120	2.280	5.219	6587	11.583	12.366	40.155	5,8

Fuente: Narcobarómetro Dataset. TBI. Datos compilados con base en los reportes del Periódico Reforma.

(* Estados fronterizos con los EE.UU.). (Selección de 12 estados de la República Mexicana con más casos y total nacional)

Gráfico 33. Total de ejecuciones (Drug Related Killed) en México. 2006-2011.
(Selección de los siete Estados mexicanos más violentos)



Fuente: Narcobarómetro Dataset. TBI. Datos compilados con base en los reportes del Periódico Reforma

Otro dato importante para reforzar esta afirmación es qué porcentaje de ejecuciones (o de crímenes asociados al crimen organizado) se han dado respecto del total de homicidios intencionados, dado el carácter especial de este tipo de homicidios.⁵⁶ Es importante destacar que se mantuvo relativamente estable el indicador de homicidios intencionados durante la administración del Presidente Fox, (con casi 9.950 casos por año de media entre 2001 y 2005), pero esta tendencia cambia a partir de 2006. Si conjuntamos las cifras de homicidios intencionados proporcionadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y las comparamos con el total de ejecuciones, desde que se tiene registro veremos que en el año 2006 las *ejecuciones* supusieron un 20,3% de total de los homicidios intencionados. Al paso de cinco años, este porcentaje se incrementó en más de 15 puntos (llegando al 45,5%).

Dicho de otra forma, mientras en 2006, *20 de cada a 100 homicidios en México se consideraron ejecuciones*, para 2011 esta cifra se elevó a 45 de cada 100. Recordemos que

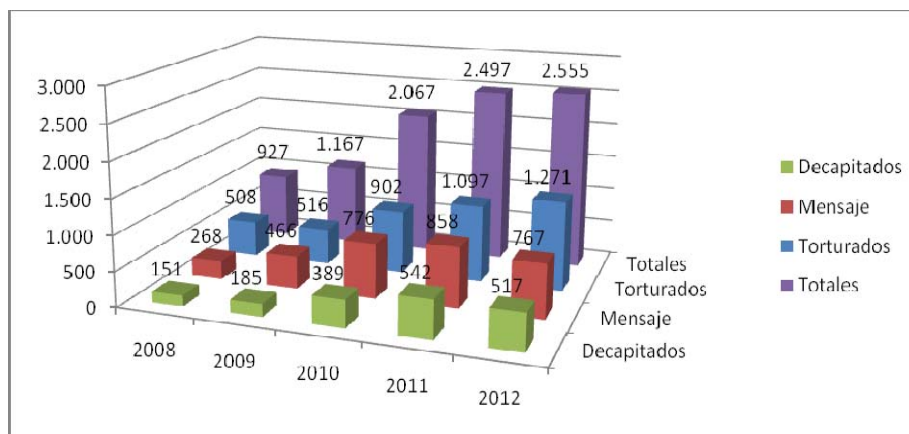
⁵⁶ Para esta sección existen dos fuentes principales de datos, aquellos proporcionados por el INEGI y los proporcionados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. Se optó por usar los datos proporcionados por UNODC. Respecto de los datos asociados a ejecuciones y crímenes vinculados al crimen organizado, se usan respectivamente los datos de TBI Reforma Dataset y de la SNSP.

este tipo de homicidio se caracteriza bien por el uso de armas de gran calibre, y que incluyen también aquellos asesinatos con ensañamiento, donde las víctimas además, podían evidenciar signos de tortura, decapitación o desmembramiento, contener algún tipo de mensaje -“narcomensajes”-, y/o que podían ser encontrados en la escena del crimen grandes cantidades de dinero o de droga ilegal.

Este porcentaje sería considerablemente mayor, si tomáramos como referencia la información proporcionada por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública respecto del total de homicidios vinculados al crimen organizado (OCG) en México. De acuerdo con estos datos, mientras en 2006, *32 de cada a 100 homicidios en México se consideraron homicidios vinculados al crimen organizado*, para 2011 esta cifra casi se duplica, para pasar a *62 de cada 100*.

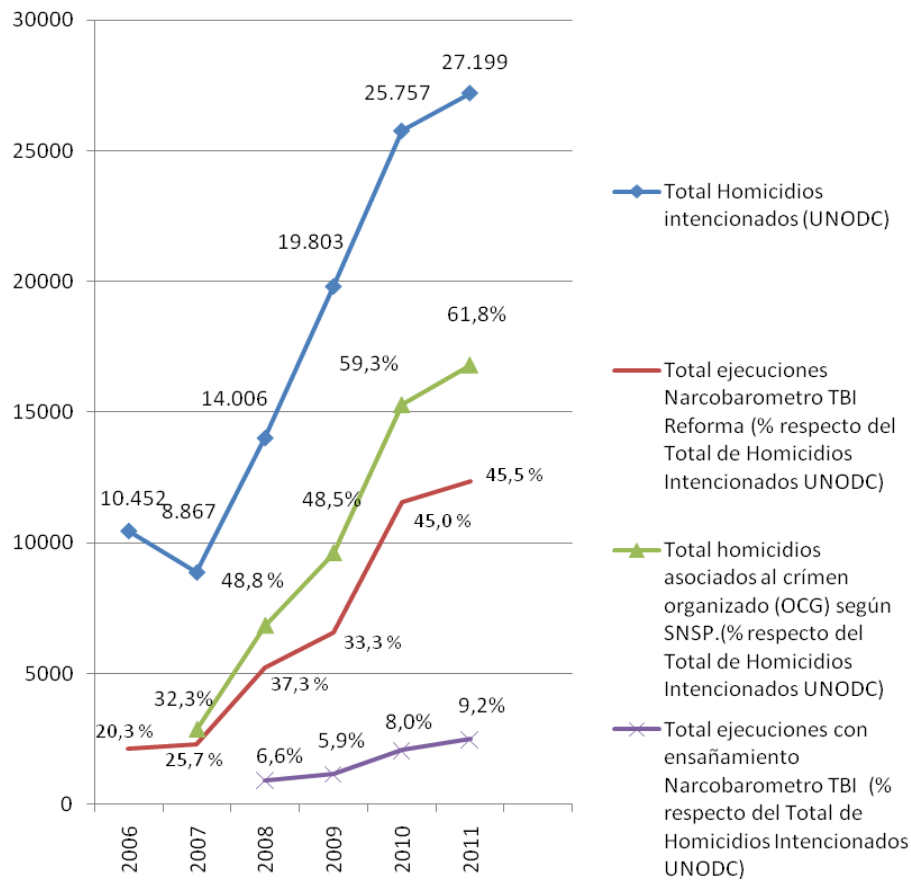
Yendo al detalle, se ofrecen datos específicos referidos al crecimiento de las ejecuciones en donde se han identificado signos de ensañamiento, manifestado por rastros de tortura, la inclusión de un “narcomensaje” o en donde el cuerpo se encuentra decapitado. Para este indicador, hemos sumado las cifras proporcionadas en esta base de datos, en la cual año con año dan cuenta de una tendencia incremental en las ejecuciones con signos de ensañamiento en el periodo 2008-2012, que es cuando se tienen registro de este tipo de homicidios.

Gráfico 34. Ejecuciones con ensañamiento en México. 2008-2012



Fuente: Narcobarómetro Dataset. TBI. (2013)

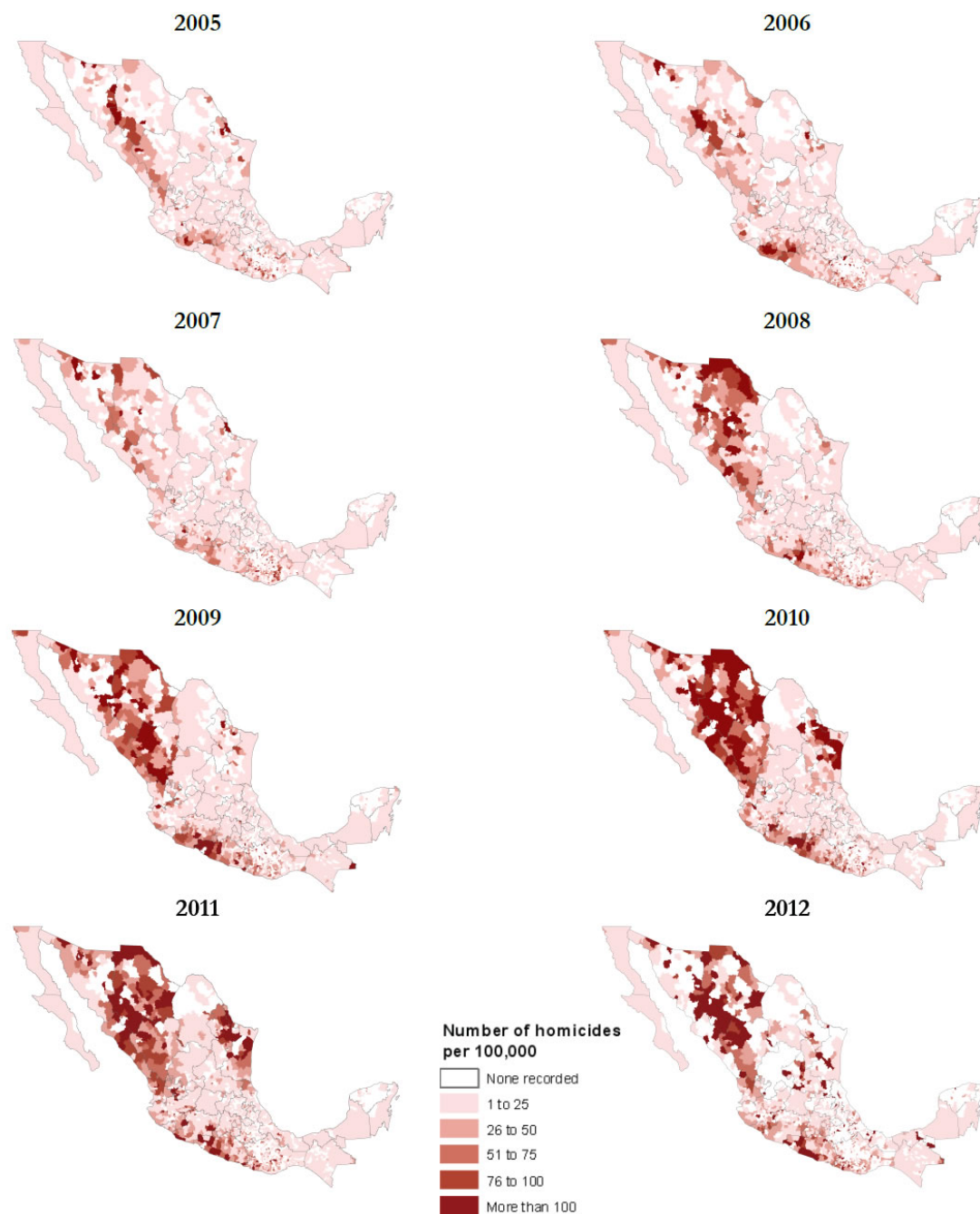
Gráfico 35. Homicidios intencionados, % homicidios asociados al crimen organizado, % ejecuciones y de ejecuciones con ensañamiento en México. 2006-2011.



Fuente: Elaboración propia con base en UNODC (2013). (OCG - SNSP). Narcobarómetro Dataset. TBI.
(como porcentaje del total de homicidios intencionados UNODC)

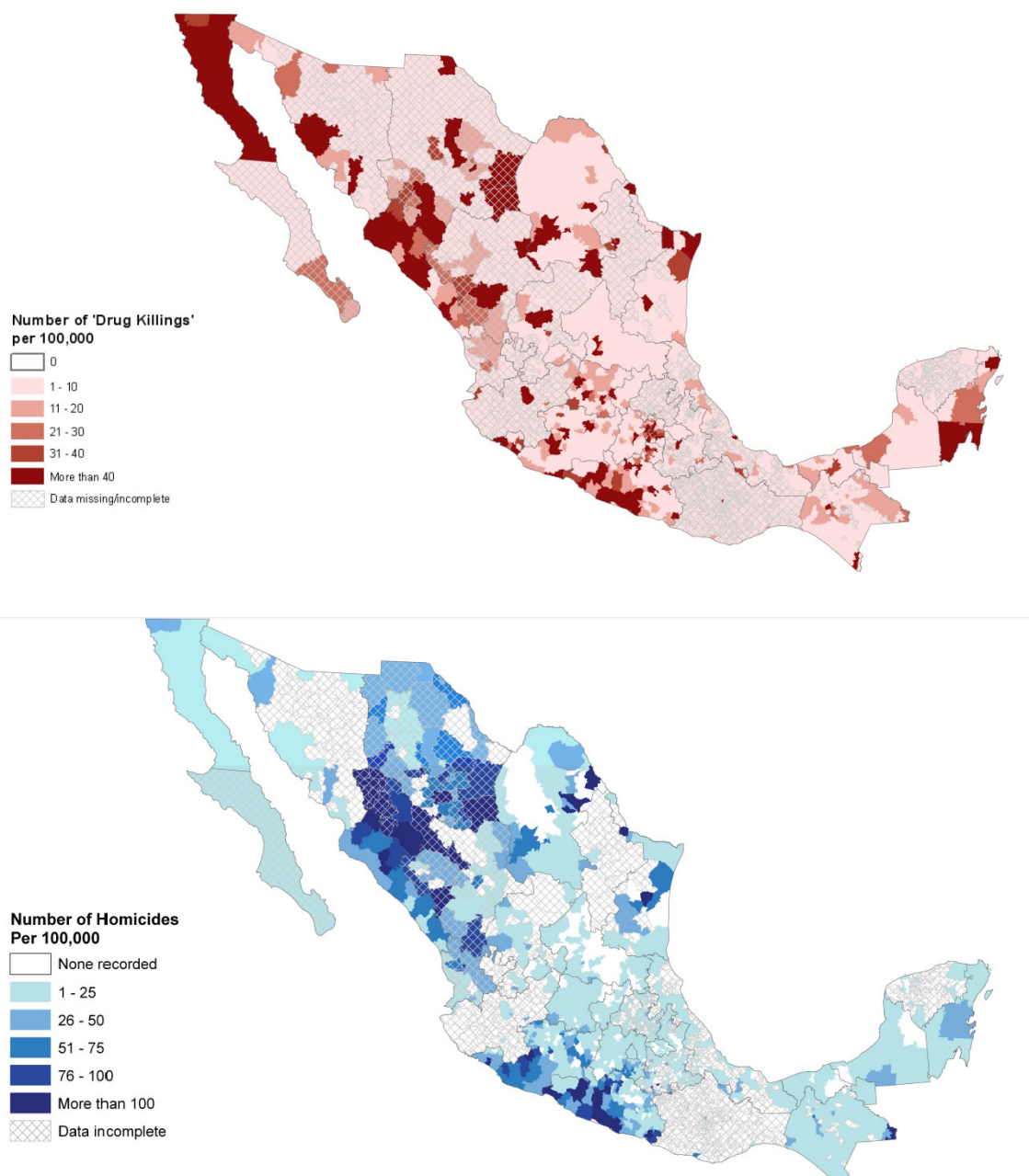
Ahora bien, como ya se ha avanzado, el fenómeno del incremento de la violencia en México ocurrió de forma localizada y no generalizado en todo el territorio nacional. El histórico de la distribución geográfica de homicidios intencionados da cuenta de tal afirmación. En enero de 2012 la PGR informó de que para el año 2011 se registraron 12,903 fallecimientos vinculados con hechos criminales, de los cuales el 43,84 % fueron registrados en 17 municipios (Ciudad Juárez, Tijuana, Chihuahua, torreón, Durango, Gómez Palacio, Acapulco, Tepic, Monterrey, Culiacán, Mazatlán y San Fernando)

Gráfico 36. Evolución de la distribución geográfica de las tasas de homicidio por municipio en 2005-2012



Fuente: (TBI, 2014:23-24) Mapas generados por Theresa Firestine.

Gráfico 37. Distribución geográfica de los homicidios intencionados (rojo) y las tasas de homicidio (azul) por municipio en 2013



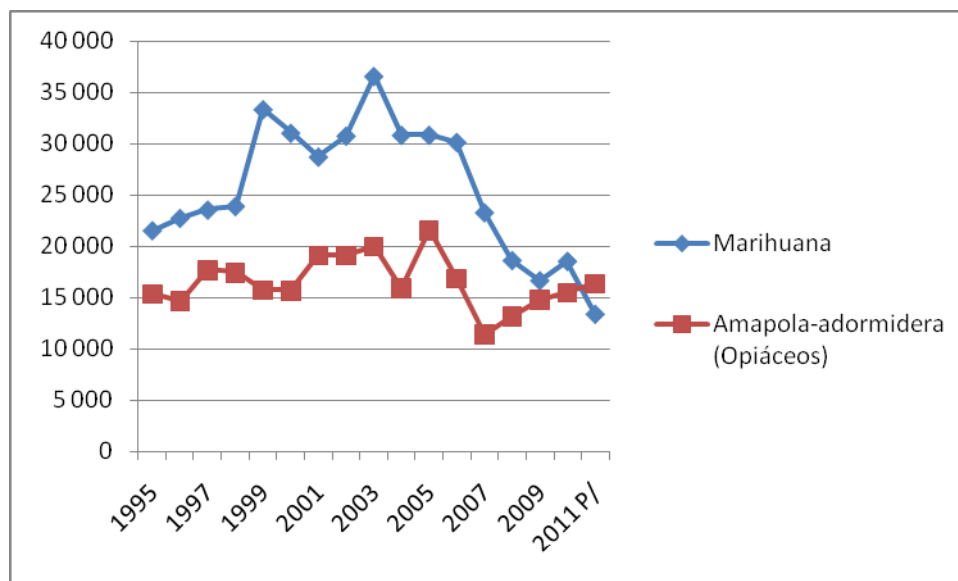
Fuente: (TBI, 2014:23-24).

Esfuerzos del gobierno mexicano dan cuenta de cifras récord en erradicación de plantíos ilícitos e incautación de droga y de bienes, incluso de detenciones y sentenciados, pero dichos logros no han hecho disminuir el poder del crimen organizado

De acuerdo con cifras oficiales del gobierno mexicano asociadas con el esfuerzo gubernamental en el CNyCO, se puede ver como:

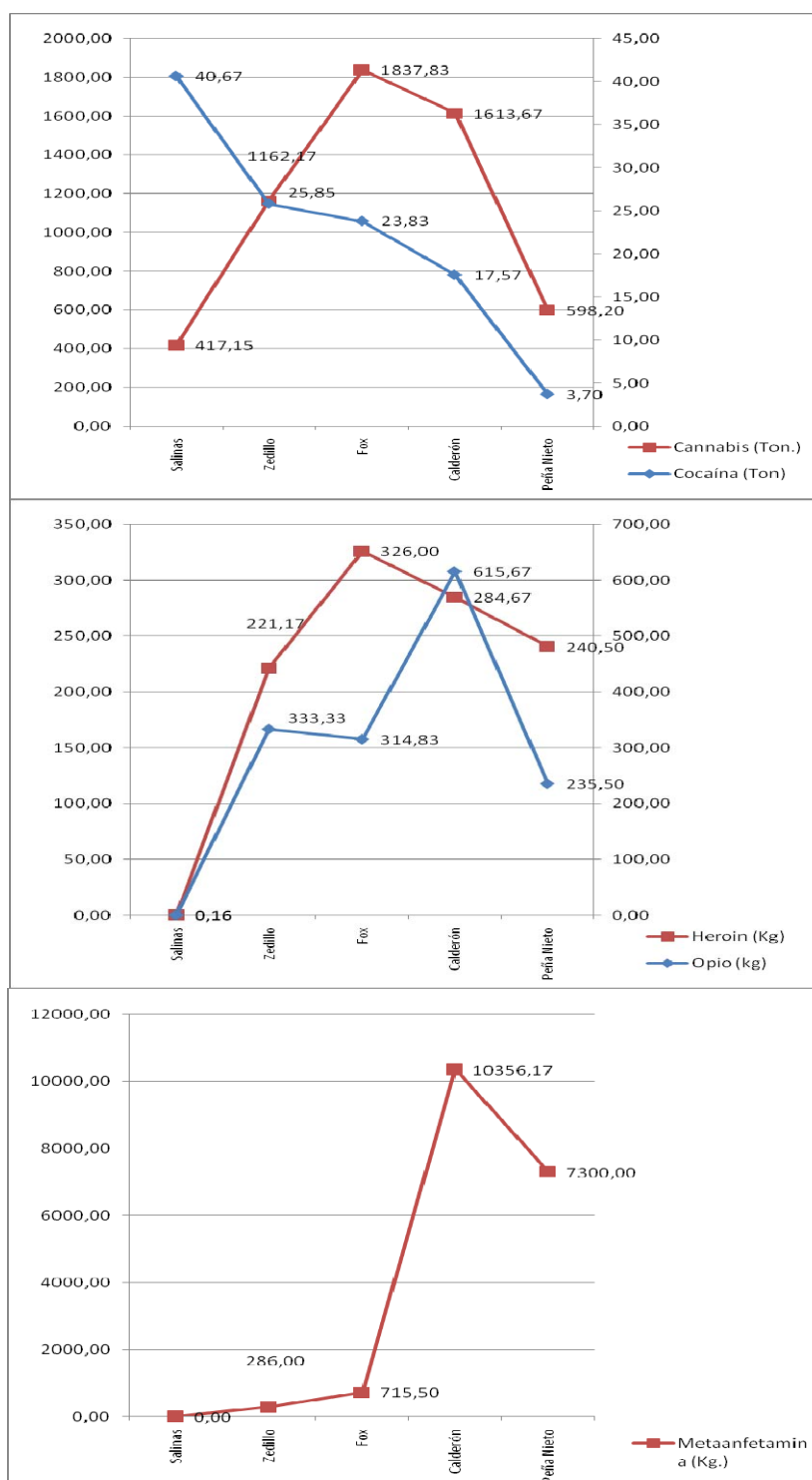
- a) Se obtuvieron resultados crecientes durante los sexenios de E. Zedillo y V. Fox reflejados en la superficie erradicada de plantíos ilícitos de marihuana (con picos en 2000 y 2004 y de adormidera (amapola). Durante le mandato de F. Calderón (2006-2011), después de un gran declive en los primeros años, el indicador asociado a la erradicación de adormidera aumentó progresivamente mientras se redujo muy drásticamente en las hectáreas de cultivos de marihuana erradicada (Gráfico 38).

Gráfico 38. Superficie erradicada y plantíos ilícitos destruidos en el combate a los delitos contra la salud en México 1995-2011



Fuente: (INEGI, 2012)

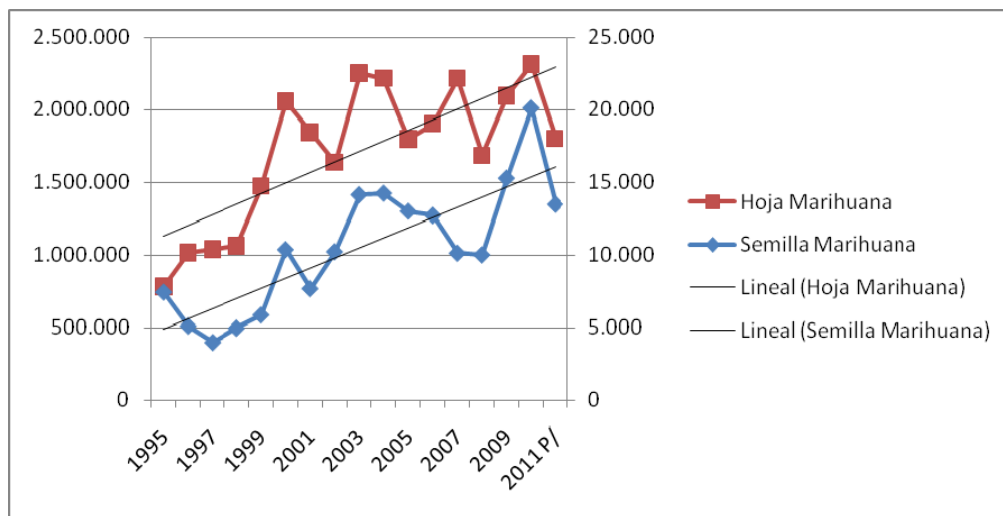
Gráfico 39. Promedio anual de incautación de los gobiernos de los presidentes mexicanos 1989-2013



Fuente: (TBI, 2014:37)

- b) No obstante estos altibajos, se observa una tendencia creciente respecto del volumen asegurado de hoja y semilla de marihuana, que mostró con vaivenes una tendencia progresiva e incremental durante los periodos de E. Zedillo, V. Fox y F. Calderón (Gráfico 40). La estadística de superficie erradicada de marihuana (a la baja) contrasta pues con de la incautación (volumen asegurado a la alza) de esta droga, acusando al final un gran descenso para 2011.

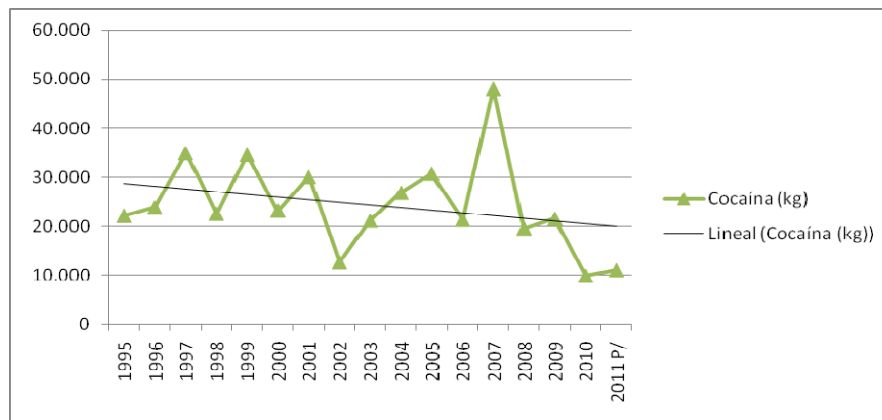
Gráfico 40. Volumen asegurado de drogas en el combate a los delitos contra la salud (Kgs). Hoja marihuana, semilla marihuana



Fuente: (INEGI, 2012)

- c) El volumen incautado de cocaína ha tenido una tendencia decreciente en el periodo 1995-2011, y que no obstante un repunte claro en el 2007, la tendencia marca un declive pues se vió drásticamente reducido a minimos de la serie en 2010-2011.

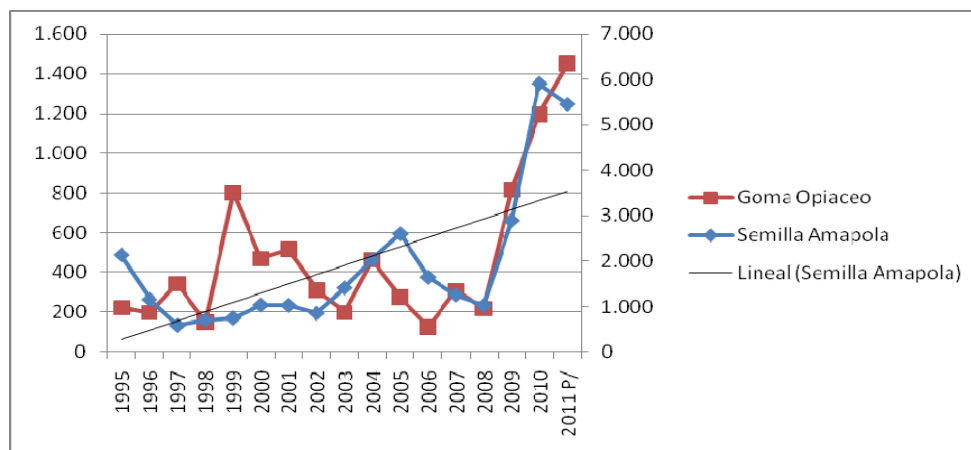
Gráfico 41. Volumen asegurado de drogas en el combate a los delitos contra la salud. (Kgs.) cocaína



Fuente: (INEGI, 2012)

- d) Durante el periodo del F. Calderón, se identifica a partir de 2009 un incremento muy considerable de volumen de incautación en opio, heroína y metaanfetaminas no conocido en sexenios previos (Gráfico 42) Estos datos, aunados a la reducción de la superficie erradicada de marihuana, podría sugerir una transición en el mercado internacional respecto de la demanda que condiciona cambios en la producción.

Gráfico 42. Volumen asegurado de drogas en el combate a los delitos contra la salud. (Kgs.) Goma opiáceo y semilla de amapola



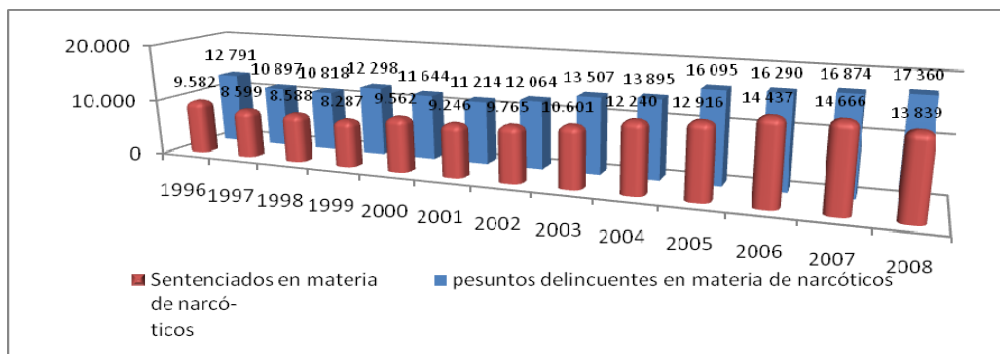
Fuente: (INEGI, 2012)

- e) La cifra de presuntos delincuentes procesados y condenados por delitos contra la salud se mantuvo constante entre 1995 y 2000, y comenzó un incremento entre 2000 y 2008 progresivo y constante (Gráfico 43, Gráfico 44). Sin embargo, esta

cifra no parece ser relevante dado el aumento de la densidad criminal. Consultoras calcularon en 2012 que en México habían medio millón de personas que estaban vinculadas a los cárteles. Además el número de consignados

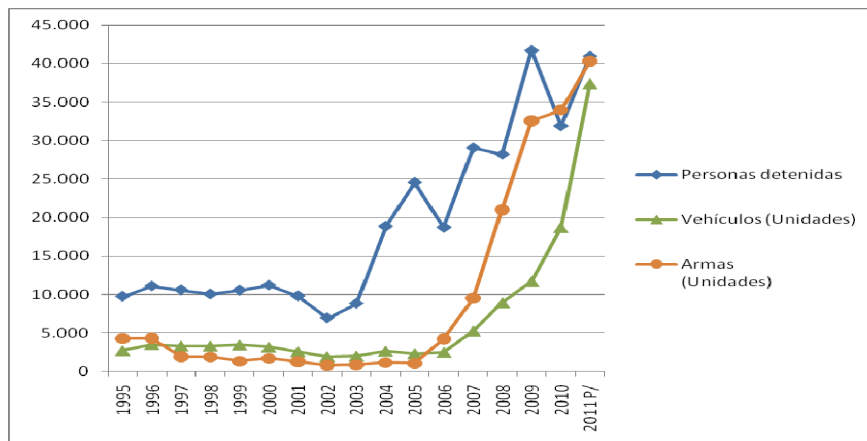
- f) Las cifras de incautación de bienes indican un claro incremento durante el periodo de gobierno de F. Calderón, en la incautación de vehículos y armas.

Gráfico 43. Presuntos delincuentes en materia de delitos contra la salud (narcóticos) y sentenciados en materia de narcóticos, 1996-2008



Fuente: (INEGI, 2012)

Gráfico 44. Personas detenidas y aseguramiento de bienes en el combate a delitos contra la salud 1995-2011



Fuente: (INEGI, 2012)

19. El cambio en la política de combate al narcotráfico y crimen organizado (CNyCO) en México 2000-2012 bajo el enfoque LDP

Avanzada la evolución de indicadores, es pues necesario preguntarnos cómo y por qué cambió la política y las estrategias para el CNyCO en este periodo. A tal fin buscaremos explorar el potencial de enfoque LDP como marco interpretativo.

L. Astorga sugiere cuatro etapas en la evolución del crimen organizado en México (Astorga, 2002 ; véase también Flores-Pérez, 2009:103) y que coinciden con los enfoques de prohibicionismo punitivo previamente indicados y asociados al ascenso de las redes criminales (ver pág. 252 y ss.). (1) Entre 1914-1947 se da el surgimiento del fenómeno delictivo, subordinado al poder político; (2) entre 1947-1985 se da la creación de instituciones federales de mediación entre el poder político y las organizaciones delictivas. Dicha mediación favoreció el origen de la *pax narcótica* y la estabilidad basada en dejar hacer al crimen organizado; (3) entre 1985-2000 se comienza el proceso de descomposición institucional de las estructuras de seguridad, aunado al incremento mundial del tráfico de drogas y la pérdida de control de los Estado sobre la criminalidad organizada y en la consolidación de los grandes cárteles y (4) de 2000 en adelante, con la alternancia en el poder, el fin de la *pax narcótica* y el desplazamiento de los actores que sustentaban las redes de contubernio (rompimiento de las reglas antiguas) y la fragmentación de los cárteles.

Sobre la evolución histórica del crimen organizado en México, R. Benítez indica que el origen de los cárteles mexicanos se detecta cuando se consolida un mercado de consumo de marihuana y heroína en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. El principal estado productor de ambas drogas, Sinaloa, se vuelve un lugar donde se da la simbiosis entre narcotráfico, política y actividad comercial y empresarial (véase también Astorga, 2005 ; Benítez Manaut, 2010).

Los gobiernos priistas de la postguerra manejaron el problema del narcotráfico con permisividad y como un tema de índole local, no problemático. De acuerdo con J. Villalobos, “En el pasado los narcos eran un problema policial de segundo orden y para lidiar con ellos se requería una lógica operacional local y no una estrategia de Estado (...)

durante los años setenta y ochenta al tolerancia al problema fue universal y hasta la CIA y Cuba lo instrumentalizaron y subvaloraron como amenaza” (Villalobos, 2010).

Los cuatro momentos de la política de CNyCO en México

Para el periodo que comprende este análisis (2000-2012) se identifican cuatro etapas, definidas por la llegada de la “guerra al narco” (llamada también estrategia “de fragmentación y control”) . Aquí identificación de las posturas subsistémicas adoptadas por el gobierno federal mexicano (asumido en todo momento como la coalición dominante) es clave, cuya escogencia definió procesos de cambios y estabilidad sobre los diseños políticos y en su patrón de legitimidad asociado, reaccionando así ante las disonancias políticas y los retos de desarrollo y control vinculado a la política. Como tal la identificación de estas etapas hace mención a cambios en las estrategias narrativas asociadas a procesos de estabilidad y cambio de la política de CNyCO.

En países como México, la institución presidencial es clave para incorporar asuntos en la agenda de gobierno, y donde “... su posición predominante confiere a los presidentes una habilidad especial para establecer el agenda o al menos influenciar qué temas tendrá una mayor visibilidad y los aspectos y cualidades dignos de destacar” (Lendo & Resina, 2014:4). El presidente es la cabeza de la coalición dominante y por ello su centralidad es vital en este trabajo.

Así pues, las etapas identificadas son:

1. Perpetuación y afirmación: quiebre de la *pax narcótica*
2. Homeostática de respuesta a shocks: Calderón y la “guerra al narco”
3. Reforzamiento por ampliación de apoyos externos: la Iniciativa Mérida
4. Perpetuación: El desgaste y el giro discursivo ante el recrudecimiento de la violencia

Perpetuación y afirmación: quiebre de la *pax narcótica*

Ya en las postrimerías del Siglo XX, los esfuerzos de cambio institucional y legal de los gobiernos mexicanos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se concentraron en endurecer las penas, mejorar las leyes y códigos ampliando capacidades policiales, fortalecer las capacidades institucionales para una adecuada inteligencia y coordinación entre niveles

de gobierno, en concordancia con régimen internacional recientemente establecido con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas puesto en vigor a fines de 1990. El presidente E. Zedillo crea en 1998 la Policía Federal Preventiva, sirviéndose en su composición inicial por la incorporación de personal de otros cuerpos policiales federales. (Chabat, 2010a:3). Con Vicente Fox, el desarrollo de la política de CNyCO avanzó con la creación de la Secretaría (Ministerio) de Seguridad Pública, trasladando a este ministerio la Policía Federal Preventiva, antes adscrita a la Secretaría de Gobernación (ministerio de asuntos interiores) y con la creación en 2001 de la Agencia Federal de Investigación AFI (Chabat, 2010a:3).

En esta etapa, la fragmentación del aparato coercitivo del Estado como resultado de los procesos de transición democrática y la descentralización que el país experimentó en las apoyaron el desarrollo y fortalecimiento de los grupos criminales. De acuerdo con TBI, “la proliferación del crimen y la violencia ha sido una preocupación principal para los formuladores de políticas para el público en México por más de una década. Mientras el crimen y la violencia comenzaron a ascender a mediados de los noventa, la situación en México se ha tornado más crítica en años recientes, debido al choque entre grupos criminales organizados implicados en el tráfico de droga, secuestro, extorsión, y otras actividades ilícitas.” (TBI, 2012:2).

En este contexto, las relaciones bilaterales en materia de seguridad con los EE.UU. no eran las mejores. De acuerdo con S. Wolf:

Las relaciones se habían enfriado después del 11 de septiembre, cuando las preocupaciones antiterroristas hicieron que la atención se alejara de América Latina y México se negó a dar ayuda a obtener el apoyo de las Naciones Unidas en la guerra contra Iraq. La tensión aumentó cuando Estados Unidos archivó su reforma migratoria (...) y donde los desacuerdos entre ambos países sobre las causas del tráfico de drogas y la desconfianza estadounidense como resultado de la rampante corrupción dentro de las fuerzas policíacas mexicanas habían hecho de la cooperación antinarcótica un tema particularmente espinoso. (Wolf, 2011:676.)

Tolerancia: pax narcotica y la lógica de continuismo

La administración del presidente V. Fox recibió la *pax narcótica* como política de CNyCO heredada del régimen priísta, que se basó durante décadas en la tolerancia al

fenómeno y una retórica simbólica de confrontación más que real. En este escenario, la política CNyCO se basó en una lógica de continuismo, pues no hubo variaciones respecto de la definición del problema o de la definición de herramientas para su atención. Desde el inicio de su mandato presidencial, la política de CNyCO de Vicente Fox (2000-2006) se caracterizó por dar continuidad en el uso de los mecanismos establecidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, intensificando durante su mandato (véase Gráfico 38, Gráfico 39, Gráfico 40) las acciones de incautación y erradicación en el marco de un diseño de política pública ya definido y heredado de los gobiernos priistas.

Sobre la continuidad en la política de CNyCO, R. Benítez indica que:

(...) con el cambio de siglo, se dio la llegada de un gobierno de oposición a la presidencia, encabezado por Vicente Fox (2000-2006). Éste no transformó las estructuras estatales del área de seguridad, tampoco modificó la composición orgánica de los dos ministerios militares (Secretaría de la Defensa Nacional – Sedena– y Secretaría de Marina –Semar–), por lo que siguieron reproduciéndose las modalidades que tuvo el proceso de decisiones en seguridad y defensa que predominó durante el largo gobierno autoritario encabezado por el Partido Revolucionario Institucional.

Su gobierno impulsó dos reformas legislativas importantes relacionadas, de las cuales sólo una se cristalizó en ley la (Ley de Seguridad Nacional en 2005), ya que en marzo de 2004 V. Fox propuso al congreso mexicano una profunda reforma a la seguridad pública y la procuración de justicia que no fue aprobada por el Congreso.

Legitimidad basada en la efectividad en la acción

Respecto de los logros de esta administración, se destaca sobre todo cifras record en materia de incautación de marihuana y heroína, no registradas anteriormente y que tampoco se superaron durante la presidencia de F. Calderón (ver Gráfico 39).

Adicionalmente, hubo un notable incremento en el número de personas detenidas por delitos contra la salud, de poco más de 11 mil en 2000 a más 24 mil en 2005 (ver Gráfico 43). De enero de 2000 a septiembre de 2006, el gobierno mexicano arrestó a 79 mil presuntos narcotraficantes, de ellos no obstante, 78,831 eran narcomenudistas, consumidores, burros, (personas en pobreza utilizadas para transportar pequeñas

cantidades de droga), campesinos, etc., es decir, sólo dos de cada mil arrestados fueron capos, lugartenientes, o sicarios. (Cook, 2008:3; véase también Flores Nández, 2012).

Disonancias de la pax narcótica

No obstante los logros antes descritos, el avance del narcotráfico, la perpetuación de la *pax narcótica* por ausencia de alternativas, la no reducción de la demanda ni la existencia de mecanismos eficaces para controlarla, aunados a la consolidación financiera de los cárteles y el incremento de su poder en la región, hicieron que ‘el negocio’ y la criminalidad organizada prosperaran. Otra cuestión no menos importante es que con la llegada al poder de Vicente Fox (2000-2006), los patrones y estructuras del poder tradicional del sistema político mexicano se modificaron del todo, dado el cambio que supuso el declive del PRI y la alternancia política y que implicaron destrucción de muchos los vínculos previos entre poder y crimen organizado.

De acuerdo con Chabat, la *pax narcotica* tuvo dos efectos negativos específicos. Por un lado, no ayudó a fortalecer el Estado de derecho, facilitando la corrupción entre las autoridades mexicanas. El segundo efecto es que favoreció la expansión del negocio ilegal ligado al narcotráfico (Chabat, 2010a:2). La perpetuación de la *pax narcótica* se hizo más bien poco para adaptarse y actuar de acuerdo a las profundas transformaciones del mercado y las redes criminales (Bagley, 2012 ; Garzón-Vergara, 2012). La evolución de las redes criminales desbordó las instituciones, acuciando un incremento de la violencia en los últimos años de su mandato.⁵⁷

De acuerdo con J. Montero, en México el problema del crimen organizado

⁵⁷ Durante esta época, el ascenso de las bandas criminales generalizó el uso de la expresión “plata o plomo”, la cual ha sido utilizada por los cárteles mexicanos de la droga para instaurar el orden y control del crimen organizado. De acuerdo con P.Bunker et.al. “esta guerra se manifiesta en ‘insurgencias criminales’, las cuales se derivan de grupos de pandillas, cárteles, y las redes de mercenarios que promueven una nueva forma de organización criminal bajo normas y comportamientos sociales y políticos” (Bunker & Bunker, 2010). Con ‘plata o plomo’ se atiende a tal realidad, y trata amenazar o intimidar a los ciudadanos, periodistas, empresarios, policía y funcionarios gubernamentales ‘dando a elegir’ entre abrazar la criminalidad y aceptar el soborno (plata) o morir (plomo). Es una forma de instaurar el control en ‘la plaza’, así como la cooperación forzada de sus habitantes y de los funcionarios públicos como la única opción viable frente a la actividad del crimen organizado.

“... se dejó crecer durante años a través de las redes de corrupción e impunidad promovidas por los vínculos entre criminales y autoridades, y esto ha llevado a una alta infiltración en las estructuras gubernamentales, particularmente en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), La Procuraduría General de la República (PGR) y las policías estatales y municipales, pero la situación también ha crecido por la omisión de políticas públicas que atacaran las raíces del problema (...) la violencia no es la enfermedad, sino un síntoma del crimen organizado” (Montero, 2012).

Cabe destacar que antes que F. Calderón, ya el presidente V. Fox usó al ejército y también usó términos bélicos declarando en dos ocasiones la ‘guerra sin cuartel’ al narcotráfico.⁵⁸ Sobre esta cuestión, Pereyra señaló que “El sexenio de Vicente Fox (2000-2006) había dispuesto la participación de fuerzas federales en algunos estados donde la lucha entre cárteles comenzó a crecer, como en los estados de Tamaulipas y Guerrero. No obstante, las ‘declaraciones de guerra’ de V. Fox en 2005 entraron más en el campo de la retórica de la simulación, pues ni las estrategias ni los instrumentos de prohibición punitiva cambiaron después de esas declaraciones, y más bien destacaba la necesidad de dar apariencia contundencia del gobierno en el marco de las iniciativas y estrategias ya puestas en marcha.

Esta tendencia cambió con la llegada del presidente F. Calderón, quien con “la guerra al narco” como estrategia, privilegió frente a la erradicación de cultivos, las acciones orientadas a la captura de los capos y fragmentación de las bandas criminales en un contexto de alto contenido mediático, sin una estrategia de comunicación política adecuada, usando una retórica basada en la confrontación abierta y en un discurso bélico (Hernández, 2011).

Resumiendo, en esta primera etapa y bajo una lógica reactiva, la postura subsistémica de contención, continuismo y cumplimiento del presidente V. Fox sobre la política de CNyCO se fundamentó en el incremento de la efectividad y eficacia sin cambiar la estrategia ni las reglas del juego, y donde lo importante fue hacer evidente la mano dura

⁵⁸ Una en 2000, declarando la guerra al cartel de los Arellano Felix en Tijuana a raíz de la escalada de la violencia en la ciudad (véase nota periodística Ruiz, 2000) y otra en 2005 en donde promete “la madre de todas las batallas” (véase la nota “Fox promete guerra contra narcos” en donde anunció en enero de 2005 el inicio de una guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, a raíz de la ola de asesinatos en varias localidades y prisiones del país (BBC-Mundo, 2005), “La madre de todas las batallas estamos dando en contra del crimen organizado, el narcotráfico y ahora, en este caso, en los penales federales”.

y la efectividad del gobierno federal en materia de detenciones, incautación y aseguramiento de droga y bienes. Convino pues para este periodo, reflejar una postura fuerte frente al crimen organizado. En esta etapa, las disonancias asociadas a la explosión de las redes criminales fueron de tipo intrascendente – es decir, que no produjeron cambios (ver Tabla 19) sustanciales en los diseños políticos, pues dieron cuenta del agotamiento del modelo y del debilitamiento del patrón de legitimidad ligado a la estrategia de la *pax narcótica*, y pese a los esfuerzos por transformar marcos legales para atender estas nuevas realidades, tales disonancias no provocaron la transformación de la política CNYCO. Como veremos adelante, estas mismas disonancias fueron instrumentalizadas por el gobierno de Calderón para dar pie a la guerra al narco. La *pax narcótica* como estrategia fue claramente rebasada por el incremento de la violencia asociada al narcotráfico ocurrida en los últimos años de su gobierno, situación objetiva sobre la cual descansó el viraje posterior en la estrategia.

Homeostática de respuesta a *shocks*: Calderón y la “guerra al narco”

Rompimiento y respuesta a shocks: legitimación basada en la razón de Estado

Tras la llegada de Felipe Calderón a la presidencia, la lucha contra el crimen organizado se insertó como tema prioritario de agenda de gobierno. La "guerra al narco" como estrategia se asume como giro sustantivo a la política de CNYCO, que comenzó en un claro contexto en donde los grupos criminales cada vez más y mejor armados dominaban el mercado ilegal y las plazas y se incrementaba la violencia⁵⁹.

La “guerra contra el narcotráfico” se había venido desarrollando a través de distintos “operativos conjuntos” cuyo principal propósito fue rescatar los espacios públicos del control criminal, estos operativos son coordinados por las corporaciones militares y policiales federales y respaldados por las fuerzas estatales y locales de seguridad” (Pereyra, 2012:446). No obstante, en esta nueva etapa se optó por el recrudecimiento de las acciones policiales y militares orientadas a reducir el poder de los grupos criminales organizados, lo que provocó división de opiniones sobre la estrategia, el incremento de

⁵⁹ Según la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, entre 2001 y 2006 se registraron al menos 9.000 ejecuciones ligadas al narcotráfico (Merlos, 2007), la mitad en el Estado de Michoacán

la confrontación, el aumento de la competencia entre los carteles, fragmentando su liderazgo (Shatz, 2014:6) y generando más violencia.

Esta transformación de la política de CNyCO permeó discursivamente de inicio a fin el periodo presidencial de Calderón. Al nivel instrumental y operativo, el diseño de esta nueva estrategia modificó una cuestión clave respecto del uso del ejército: a diferencia de sexenios previos, se usó sistemática y continuamente al ejército y fuerzas armadas en las labores de aseguramiento, vigilancia e investigación, defendiendo esta medida argumentando la inevitabilidad de la misma, por el desbordamiento institucional de las fuerzas policiales locales y federales por la delincuencia organizada. Con la guerra al narco se militarizó el CNyCO. Con ello y con reiteradas declaraciones que así lo sostienen, se hizo evidente una gran desconfianza del poder ejecutivo respecto de los cuerpos policiales locales, estatales y federales existentes (Montero, 2012).

El rasgo definitorio de esta fase es que con la “guerra al narco” se generó una transformación profunda en la definición de la política pública de CNyCO, al redimensionarla de un asunto de seguridad pública a uno de seguridad nacional. Al entenderse el CNyCO como un asunto de seguridad nacional en vez de uno policial o de seguridad pública, no sólo se definen a otros actores e instancias como responsables de su atención, sino que la actuación y la estrategia entra dentro de aquellas políticas definidas como *políticas de Estado*, y que basan su existencia y razón de ser en la permanencia del Estado mismo (citado en Montero, 2012 ; Uvalle Berrones, 1993), de sus instituciones y del Estado de derecho. Esta emergencia de la violencia asociada al crimen organizado no generó un debate social sobre el papel del Estado y sobre cambios en la política de CNyCO.

De acuerdo con Lendo et.al, con la guerra al narco F. Calderón eligió una narrativa basada en sentido épico, identificando aquellos que son responsables del problema (los criminales narcotraficantes), la necesidad de luchar contra ellos (imperativo basado en la razón de Estado) y los costos que tal lucha implicaría (incremento de la violencia y pérdida de vidas humanas), de ese modo enmarcó esta política como una batalla (inevitable) de la que dependía el futuro del país (paréntesis nuestros – véase Lendo & Resina, 2014:27).

J. Montero señala, “... el crimen organizado pasó de un conflicto policial a uno de seguridad nacional debido al aumento de la violencia que se le relaciona, y en particular, al narcotráfico” (Montero, 2012:10). Este cambio ocurrió 10 días después de la toma de posesión del F. Calderón (2006-2012), y se formalizó 53 días después, en la celebración de la XXI Consejo de Seguridad Nacional.⁶⁰

Cabe destacar que la uso de las fuerzas militares en el combate al narcotráfico en México como estrategia no es nueva. Existe desde los sexenios priístas de la década de los setenta del siglo pasado. No obstante, a diferencia del pasado, “... en lugar de erradicar el consumo de drogas, el objetivo central de la iniciativa lanzada por el gobierno de F. Calderón se centró en la lucha contra la delincuencia organizada, con el fin de recuperar el control del Estado sobre varios territorios, que habían caído en manos de los grupos. La iniciativa difiere de los programas establecidos por las administraciones anteriores, como la Operación Cóndor, dirigido principalmente a erradicar la producción y el tráfico de narcóticos en México. (Lendo & Resina, 2014:11).

Los peligros que recurrentemente fueron identificados de este nuevo enfoque, tienen su origen en el carácter imperativo de las justificaciones que sostienen la guerra al narco, las cuales logran que el consentimiento expreso por parte de los gobernandos (un aspecto clave de la legitimidad) sea un obstáculo salvable por los gobernantes, siempre justificable bajo la razón de Estado. También estas justificaciones imperativas logran vencer sobre la necesidad de limitar derechos en aras de una mayor seguridad⁶¹, y en última instancia, de que la soberanía - entendida como el ejercicio del poder legítimo - se pueda aplicar *de facto* desvinculada del Estado de derecho.

“La ‘guerra contra el narcotráfico’ desvincula la soberanía no sólo de los procedimientos de legitimación democrática sino, además, del Estado de derecho,

⁶⁰ En este Consejo, celebrado en el Zócalo de la Ciudad de México con un muy fuerte operativo de seguridad policial y militar, participaron los 31 gobernadores estatales y se presentó el plan de 10 puntos para recuperar los espacios perdidos por la delincuencia (Hernández, 2011).

⁶¹ Sobre la política de CNYCO, frente a la eficacia en la incautación y erradicación, es la pérdida de control del fenómeno delictivo organizado una de las más contundentes muestras de ausencia de rendimientos. La incapacidad de los gobiernos para enfrentar retos como el crimen organizado contribuye a la inconformidad de la sociedad respecto de la democracia (Godson & Vergara, 2008) advirtiendo con ello una “disfunción política”, que los puede llevar a los ciudadanos a aceptar la limitación de ciertos derechos a cambio de obtener mejores resultados (Montero, 2012).

porque las fuerzas militares no quedan sujetas a las condiciones jurídicas del orden civil por los abusos que comenten. Es el sistema de justicia militar el que investiga y juzga las violaciones de derechos humanos perpetradas por miembros de las fuerzas armadas.” (Pereyra, 2012:449)

La guerra al narco: ¿estrategia de legitimación del régimen?

Sobre la vital cuestión de si la “guerra al narco” fue concebida como una estrategia reactiva de legitimación política por parte del presidente entrante F. Calderón, las dudas y el debate emergen con fuerza. Frente a voces reputadas claramente a favor de la primera postura, hay otros investigadores que descartan de lleno la guerra al narco como una estrategia de legitimación, e insertan el cambio sustantivo de la estrategia sobre la base de una lógica de inevitabilidad.

En diciembre de 2006, Felipe Calderón Hinojosa comenzó su mandato como Presidente Constitucional mexicano después de unas elecciones muy cerradas, y en las que un virtual empate entre éste y el candidato a la presidencia de la izquierda (Andrés Manuel López Obrador) y la sospecha de duda sobre fraude electoral, sembraron un gran clima de incertidumbre y desconfianza social y política. Diez días después de dar inicio su mandato, y con base en un despliegue militar sin precedentes, se movilizaron por todo el país de forma progresiva entre 70 y 90 mil efectivos militares con el llamado *Operativo Michoacán*, con el que oficialmente se le dio pistoletazo de salida a la “guerra contra el narcotráfico”. Esta fue sin duda una maniobra que implicó una reorientación estratégica de gran calado en materia de seguridad pública y transformarla en una prioridad en clave de seguridad nacional.

La guerra al narco como estrategia no se incluyó dentro del programa electoral de Calderón, ni en el programa de campaña de su partido, el Partido Acción Nacional, para la candidatura presidencial. Hacerlo tal vez hubiera convertido al candidato Calderón en blanco del crimen organizado durante la campaña. No obstante, la ausencia de tales cuestiones en las agendas hizo que una decisión tan importante tomada al inicio de su mandato fuera tan polémica. Además, México se encontraba en 2006 no sólo con unas elecciones presidenciales, sino también en un intenso contexto de luchas, reivindicaciones no resueltas y conflictos sociales. En palabras de G. Pereyra:

El año 2006 estuvo atravesado por diferentes conflictos sociales, como la protesta de mineros en Michoacán y las rebeliones populares de Oaxaca y San Salvador Atenco, que fueron fuertemente reprimidas; la "Otra Campaña" del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que se opuso a los comicios presidenciales oficiales, y las movilizaciones masivas encabezadas por el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador, que se adjudicaba el triunfo presidencial denunciando un fraude electoral que puso en cuestión la legitimidad de origen del nuevo gobierno. La convulsión social hizo que el gobierno panista que tomó el poder desviara la atención de la deuda social y se enfocara en el problema de la inseguridad (Pereyra:446).

Profundizando el argumento legitimador del aguerra al narco, el Gral. Brigadier y politólogo mexicano Francisco Gallardo afirmó que esa estrategia tuvo por objeto “legitimar la llegada de Calderón al poder, en virtud de que fue impuesto por un golpe de estado técnico militar a través del Estado Mayor Presidencial (y donde a su juicio) (...) El involucramiento del Ejército en la lucha contra el narcotráfico trastoca el orden jurídico e institucional del Estado mexicano: viola la Constitución” (citado en Flores Nández, 2012:36; véase también Pereyra, 2012:449).

S. Wolf (Wolf, 2011) coincide en gran medida con la tesis legitimadora, al señalar que esta política fue concebida como una estrategia de legitimación frente a las cerradas y cuestionadas elecciones presidenciales de 2006 que le llevaron al poder. Por muchas razones, el análisis de S. Wolf es relevante pues destaca que fueron consideraciones de índole política antes que de seguridad – pública o nacional- como determinantes clave en la explicación de la guerra contra el narco y la posterior adopción y diseño del Plan Mérida (Wolf, 2011). En su visión, la guerra al narcotráfico fue concebida más bien como una forma de legitimar al gobierno entrante, mediante una demostración ejemplar de control, de mando y de despliegue de fuerza militar.

Desde otra óptica, no ya centrada en la legitimación como prioridad política reactiva postelectoral y dado el clima político y social, sino como una la respuesta gubernamental proactiva a fin de lograr apoyos y responder a las demandas de la opinión pública, las encuestas mostraron que al inicio de la gestión de V. Calderón, la principal preocupación de la población era la creciente inseguridad en el país, lo que obligó al presidente electo para responder a tal demanda (Lendo & Resina, 2014).

Sintetizando esta visión, y bajo la mirada de los analistas a favor de la guerra al narco como estrategia de legitimación del nuevo régimen, acontecimientos políticos derivados del proceso electoral federal de 2006 marcaron una prioridad política que supuso el imperativo de rompimiento con la política de la administración foxista previa: fue más importante para la coalición dominante entrante dar un golpe de timón, y construir *desde arriba* un *sistema de racionales* (o nuevo patrón de legitimidad) para justificar *expost* un cambio sustantivo en la política CNYCO, sobre una estrategia no consensuada y *claramente decidida* no como un medio para atender un problema urgente (como lo era y efectivamente existía), sino fundamentalmente por la necesidad de legitimidad el régimen entrante, por el golpe de efecto necesario que debía darse para contrarrestar los esfuerzos de la oposición de invalidar y deslegitimar el proceso electoral, y por el rédito político potencial que tal acción supondría para el presidente electo en materia de apoyos.

Ahora bien, en contraposición al argumento sobre la guerra al narco como estrategia de legitimación se encuentra la postura de autores como J. Villalobos (Villalobos, 2010), J. Chabat (Chabat, 2010a) y los investigadores del TransBorder Institute (TBI, 2014), quienes argumentan que el gobierno sí pudo efectivamente dar cuenta del incremento de los efectos negativos del crimen organizado vinculado al narcotráfico en México acusados desde 2004, y decidir actuar en consecuencia (de forma racional y estratégica) frente al avance y consolidación de las las organizaciones criminales.

Al respecto J. Villalobos es enfático en destacar la inevitabilidad de la confrontación por el agudizamiento del problema de la violencia, considerando como un mito la idea de que “no se debió confrontar al crimen organizado”, es decir, el error de considerar a guerra al narco como algo evitable:

“Cuando la violencia comenzó a crecer por la guerra entre cárteles, el gobierno del presidente Fox dio inicio a la intervención de fuerzas federales en los primeros estados que tenían problemas (Tamaulipas, Guerrero, etcétera). Frente al agravamiento de la violencia en otros estados el gobierno del presidente Calderón decidió combatir frontalmente al narcotráfico y dio continuidad a la intervención federal. (...) Algunos consideraban que lo mejor era tapar los efectos mediáticos de la violencia y dejar que todo continuara manejado por supuestos “acuerdos locales”. Sin embargo, esos “acuerdos” no eran entre iguales, sino entre criminales y funcionarios intimidados por la ley de “plata o plomo” que estaba dejando policías asesinados y presidentes municipales y gobernadores atemo-

rizados. La idea de no combatir de frente al narcotráfico supone, ingenuamente, que éste no es contagioso ni expansivo (...) No hacer nada podría haber llevado a México a una situación similar a la que enfrentó Colombia a finales de los ochenta” (Villalobos, 2010).

Por otra parte, y con base en un modelo de simulación propuesto por Ríos, TBI señala que las estimaciones sobre las narcoejecuciones en clave retrospectiva fueron decreciendo entre los años, 2000 y 2004, para comenzar de nueva cuenta un acuciado incremento desde este año hasta el 2006. Este dato es relevante pues no existen estadísticas de esos años asociadas a las narcoejecuciones.

Con esta estimación se brinda evidencia *expost* de que el problema de la escalada de la violencia ligada al narcotráfico pudo haber sido clave en la decisión de declarar la guerra.⁶²

Al hacer un análisis de las alternativas posibles, J. Chabat destacó igualmente la inevitabilidad de la “guerra al narco”. Bajo su análisis la *pax narcótica* no era ya más una estrategia viable. Bajo un marco legal no apoyado por instrumentos eficaces, sistemas judiciales y policiales muy débiles, ausencia de una cultura de la legalidad y el enorme poder los grupos criminales, el gobierno mexicano solo tenía básicamente tres (que en realidad son cuatro) opciones: a) tolerar la actividad (no hacer nada, o perpetuar la estrategia de la *pax narcótica*); b) combatir el fenómeno con los instrumentos disponibles; y c) modificar la incapacidad del Estado en el cumplimiento de las leyes o cambiar la ley y proceder a la legalización (véase Chabat, 2010a:10-11).

En consecuencia ofreció este cuadro de opciones posibles de política pública en el marco de la gestión de F. Calderón

⁶² De acuerdo con TBI, “Las cifras de homicidios ligados al narcotráfico calculada por Ríos, nos brindan tres revelaciones clave. Primera, que la violencia relacionada al narcotráfico se limitó a entre 3.000 y 4.000 casos durante los años comprendidos entre 2000 y 2006, estimación superior que las estimaciones para este periodo generadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Segunda, la violencia ligada al narcotráfico disminuyó sistemáticamente, junto con el total de homicidios en México entre 2000 y 2005. En este punto previo al comienzo de la administración de Calderón, la violencia ligada al narcotráfico comenzó a escalar. Tercera, la violencia vinculada al narcotráfico escaló muy rápidamente. En tan sólo un año, de 2004 a 2005, la proyección histórica de las narcoejecuciones pareció incrementarse en un 9%. La violencia creció cerca del 11% de 2005 a 2006, y estuvo mayormente concentrada en Chihuahua y Michoacán” (TBI, 2012:22).

Tabla 25. Policy options

POLICY OPTIONS	COSTS	VIABILITY
Tolerance	CORRUPTION Violence Consumption	Possible in the past. Not compatible with democracy
Frontal combat	Corruption VIOLENCE Consumption	Possible now with opposition from some part of the public and the political elite.
Changing the state (strengthening institutions)	Corruption Violence Consumption	Possible in theory. However, it will take a long time to achieve. It faces three obstacles: impatience from public, corruption and human rights abuses.
Changing the law (ending prohibition)	----- ----- CONSUMPTION	Possible in theory. Impossible in the short term.

Fuente: (Chabat, 2010a:11)

El análisis de Chabat, no obstante, aclara que en la práctica las opciones de combate frontal y fortalecimiento institucional no son excluyentes y pueden usarse complementariamente, tal como se pretendió efectivamente durante el gobierno de F. Calderón.

Diseños políticos y disonancias resultantes con la “guerra al narco”

El principal problema con los diseños políticos vinculados a la guerra al narco radica en que, pese al nuevo dimensionamiento del problema, las leyes e instituciones siguen tratando el ya considerado problema de seguridad nacional como un problema de seguridad pública. De acuerdo con J. Montero existe tanto en la Ley de Seguridad Nacional y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada una identificación del crimen organizado como una amenaza, lo cual es congruente con la estrategia de la guerra al narco.

Pero también indica que hay una asimetría en ambas leyes sobre cómo se valora y se busca atender dicha amenaza. Así pues “ (...) la determinación de la política de combate al crimen organizado como asunto de seguridad pública o de seguridad nacional, decide las dependencias que participan en su implementación. Si el asunto fuera de seguridad pública, la responsabilidad sería de la PGR y la SSP. Pero si se tratara de seguridad nacional, la estrategia sería diseñada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y, particularmente, por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), además de la colaboración de otras dependencias del gobierno federal” (Montero, 2012:14-15).

Esta nueva construcción o dimensionamiento del problema generó disonancias respecto del diseño y de las herramientas para dar atención a este problema público, y que suponía un claro desafío legal, institucional, y organizacional en su implementación, y que no fue adecuadamente resuelto. Ante la pérdida de espacios del Estado, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 se definió su necesaria recuperación como objetivo general, usando a tal fin la fuerza pública y como estrategias: aplicar ‘la fuerza del Estado’ para recobrar los espacios ocupados por los criminales, disponer de operativos junto con los diferentes órdenes de gobierno para abatir el narcomenudeo, fortalecer las medidas contra el lavado de dinero, y destruir las organizaciones criminales.

Siguiendo a J. Montero, otro aspecto clave del diseño de la política es que ataca los productos del crimen organizado, y no las causas o la dimensión organizacional del mismo.

“... el PNSP sustenta el combate al crimen organizado con el uso de la fuerza pública; con ello se puede deducir que el gobierno federal espera que al incrementar el número de operativos y acciones contra la delincuencia organizada se reducirán los homicidios, los secuestros y los robos. Sin embargo, al estudiar las estrategias en ambos documentos, llama la atención que no se tomen en cuenta las posibles causas del fortalecimiento del crimen organizado. Asimismo, que la política de seguridad pública no combate al crimen organizado sino a los delitos relacionados con éste, esto es, la política ataca los productos del crimen organizado, en particular la violencia, pero no su estructura organizacional. (Montero, 2012).

Otra disonancia o actitud contradictoria identificada radica en que, aún y cuando se muestra desconfianza a las fuerzas policiales locales y estatales por parte del poder ejecutivo, al ser identificadas como reducto de corrupción e infiltración del crimen organizado, a éstas se les insta a que se incluyan en la estrategia como colaboradores y apoyo en los operativos, y en donde la falta de coordinación y de apoyo recíproco entre cuerpos policiales hace el resto. Sobre este tema, G. Pereyra indica que:

“(...) la conducta del gobierno con los gobiernos estatales y municipales es contradictoria y esto aumenta la incertidumbre. Por un lado, el gobierno federal dispuso la presencia de las fuerzas armadas porque las autoridades municipales y las policías locales están profundamente infiltradas por el crimen organizado. Calderón sostuvo en varias ocasiones que el éxito de la “guerra contra el narcotráfico” depende de que haya cuerpos policiales confiables (...) Por otro lado, el gobierno federal conmina a los gobiernos locales a involucrarse activamente en el combate al narcotráfico, aunque no deberían hacerlo porque ello excede formalmente sus competencias. Como las fuerzas federales no pueden actuar en todos los focos de combate, muchas veces las policías estatales y locales no re-

ciben el respaldo oficial y esto aumenta su vulnerabilidad frente al crimen organizado (Pereyra, 2012:454).

Independientemente de la ineficacia que esta falta de coordinación pueda suponer, es evidente que las incoherencias derivadas de la dualidad desconfianza y petición de colaboración que mantuvo el ejecutivo federal con las fuerzas policiales locales y estatales, dan cuenta en la dimensión intergubernamental del uso de hipocresía organizada como medio eficaz para reflejar el conflicto, en la implementación de la política CNyCO.

Resumiendo esta etapa, bajo una lógica reactiva, la “guerra al narco” supuso la asunción de una postura subsistémica homeostática de respuesta a *shocks*, que basada en la deslegitimación del patrón de legitimidad previo vinculados a la *pax narcótica*, se orientó con una redefinición del problema, en la priorización del CNyCO como política de seguridad nacional bajo una lógica de confrontación abierta y directa de la institución presidencial con el crimen organizado, así como en acciones militares y policiales mediatizadas. Se instrumentalizaron las disonancias de la *pax narcótica* – como vía estratégica para legitimar este cambio sustantivo (ver Tabla 19). Por ello la justificación del cambio, de tipo imperativa, aludió a la razón de Estado y en la inevitabilidad de guerra dada la emergencia y consolidación de las redes criminales y la herencia recibida de anteriores gobiernos. También se basó en justificaciones de tipo operativas (cómo en la instrumentación) asociadas al necesario uso de la fuerza militar frente a la penetración del crimen en las fuerzas de seguridad públicas (en los tres niveles de gobierno), así como a la implicación protagónica del presidente, meditando la confrontación a fin de dar cuenta del compromiso total de la administración y del presidente con la estrategia. Las principales disonancias vinculadas con este nuevo diseño fueron principalmente la creciente percepción de una legalidad cuestionable de la actuación de fuerzas militares, el incremento de la violencia asociada al CNyCO y específicamente a las consecuencias del “efecto globo” y del “efecto cucharacha”, y la fragmentación de los cárteles asociado al control de los territorios y las plazas. Adicionalmente, en esta etapa se acusa la persistencia de la corrupción policial, la falta de coordinación intergubernamental, la desconfianza entre cuerpos policiales y el crecimiento de la impunidad.

El gobierno del presidente F. Calderón en clave preventiva, construyó su discurso para evitar la culpa. Usó estrategia presentacional para ganar el argumento (C. Hood, 2011)

basado en la idea de la inevitabilidad de la guerra debido a la inmovilidad de anteriores gobiernos, cuya inacción permitió que las redes criminales prosperaran sin freno.

Además, con la mediatización de la política de CNyCO, el gobierno mexicano entró en el juego/disputa por la comunicación con una estrategia de comunicación propia, que pretendía enmarcar el problema, señalar los objetivos de la política y explicar la acción del gobierno, y que como veremos adelante, fue usada posteriormente como espacio para la defensa y justificación de la acción gubernamental ante las fuertes críticas por la escalada de la violencia (Lendo & Resina, 2014), y cuya implementación fue severamente criticada (Hernández, 2011).

Reforzamiento por ampliación de apoyos externos: la iniciativa Mérida

El apoyo de los EE.UU. a la guerra al narco

Las relaciones de cooperación entre México y los EE.UU tienen larga data. El Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico de 1989 ya aceptaba la responsabilidad compartida para enfrentar el problema del narcotráfico y las adicciones. También, se hizo hincapié en el mismo en el establecimiento de programas para la prevención, reducción de la demanda y en la erradicación de cultivos de drogas ilegales (Rodríguez Luna, 2010:33). En el marco de este convenio, los gobiernos mexicanos siguientes articularon sus estrategias de política pública en consonancia a la política norteamericana.

En los años posteriores al 2001, el terrorismo se convirtió en el tema central de la agenda de seguridad estadounidense y México no escapó a ello. Mientras esto sucedía, los grupos organizados del narcotráfico en el país comenzaron a expandir sus operaciones a lo largo del territorio, teniendo mayor acceso a armas más potentes. Al mismo tiempo, el consumo de diversas drogas se incrementó a nivel nacional.” (Rodríguez Luna, 2010:42).

Junto con el avance de las acciones de la guerra al narco que implicó el uso de las fuerzas armadas, el gobierno del presidente Calderón buscó y logró apoyos respecto de su política de confrontación, en cual se materializó en 2008 con la suscripción de *la Iniciativa Mérida*. Dos años después de dar inicio la llamada “guerra al narco” en México, la

negociación y firma de la Iniciativa Mérida (a veces llamada Plan Mérida o Plan México) sin duda supuso un incentivo poderoso para dar continuidad a la línea confrontacional establecida, y se reforzó al nivel doméstico el patrón de legitimidad asociado a esta estrategia, pues con la Iniciativa Mérida se dio constancia de un respaldo internacional liderado por los EEUU respecto de la “guerra al narco”, y lubricó unas relaciones México-Estados Unidos, bastante deterioradas.

De acuerdo con S. Wolf,

“ (...) la Iniciativa Mérida tiene un valor simbólico enorme. El hecho de que Calderón haya sido capaz de obtener un paquete de ayuda y haya logrado que los Estados Unidos aceptara tener una responsabilidad compartida en el problema no sólo constituye un logro diplomático fundamental para el presidente mexicano, sino que además se traduce en un fuerte apoyo político a su lucha contra las drogas.

La Iniciativa Mérida no obstante data de marzo de 2007, fecha en la que el Presidente Calderón y el presidente guatemalteco Óscar Berger, manifestaron al George Bush en su visita a Mérida su preocupación creciente ante el impacto del tráfico de drogas en sus respectivos países, y pidieron al presidente Bush que EE.UU incrementara su nivel de cooperación en la lucha contra el narco (Wolf, 2011). Comenzaron las primeras negociaciones, a puerta cerrada y en octubre Bush presentó una propuesta de financiamiento a su Congreso. De acuerdo con S. Wolf, tanto en México como en EE.UU. manifestaron su desacuerdo por la falta de consulta parlamentaria respecto de este tema. Los parlamentarios norteamericanos buscaron incluir en la propuesta inicial de la Iniciativa restricciones para el acceso a recursos basados en el cumplimiento con condiciones en materia de derechos humanos, en el establecimiento de un sistema de quejas sobre la policía además de un mecanismo independiente de vigilancia. Este requerimiento fue rechazado por el gobierno mexicano, quien argumentó estas medidas en clave intervencionista. Al final, los legisladores norteamericanos “acabaron por aceptar que en realidad convenía a los propios intereses norteamericanos ayudar a su vecino a mejorar su seguridad interna” (Wolf, 2011).

En junio de 2008 se suscribe la iniciativa que se convierte en ley. La Iniciativa Mérida es un tratado internacional de seguridad establecido por los Estados Unidos en acuerdo con México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen

organizado. El acuerdo fue aceptado por el Congreso de los Estados Unidos (Wikipedia, 2010). En el marco de esta Iniciativa, el Congreso de los Estados Unidos aprobó un paquete de asistencia con un costo de 1,600 millones de dólares que fueron aplicados durante un plazo de tres años. El paquete no incluyó armas de fuego ni dinero. Durante el primer año, la Iniciativa Mérida proporcionó a México \$400 millones de dólares en equipo y entrenamiento.⁶³

La ayuda de la Iniciativa se otorga en tres áreas: lucha contra el narco/seguridad fronteriza; 2) seguridad pública/procuración de justicia y 3) fortalecimiento de instituciones/Estado de derecho. De acuerdo con A. Rodríguez:

“La Iniciativa Mérida forma parte de supuestos estratégicos diseñados e instrumentados en la década de los noventa por parte de Estados Unidos. El contenido del programa de cooperación continúa sobre la línea de la criminalización de las drogas y, con ello, colocando mayor peso presupuestal y táctico en las fuerzas de seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia.”(Rodríguez Luna, 2010:66)

Con la iniciativa Mérida los EE.UU. apoyarían con recursos económicos a México y (marginalmente) a otros países de América Central en sus labores de combate al narco

Reiterando la tesis de la guerra al narco como estrategia legitimadora, S. Wolf señala que el presidente F. Calderón “... abogó a favor de la Iniciativa Mérida porque constituía un pilar de la política internacional en su guerra contra el narcotráfico, (definida como) una ofensiva lanzada para afianzar su legitimidad luego de disputada victoria electoral (...) como una respuesta política al conflicto post-electoral” (Wolf, 2011).

Posterior a la suscripción de la Iniciativa Mérida, evidencia posterior confirma sorprendentemente apoyo ciudadano a la estrategia. Encuestas realizadas en los siguientes años fueron confirmando el apoyo ciudadano al uso de la fuerza militar para el CNyCO. De acuerdo con una encuesta realizada entre mayo y junio de 2009 a 1.000 personas por Pew Research Center, “ (...) la mayoría de los mexicanos creen que los esfuerzos son efectivos - 66% dice que el ejército está avanzando en contra de los traficantes, mientras

⁶³ La Iniciativa Mérida incluyó un monto adicional de \$65 millones de dólares para las naciones de Centroamérica (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); el Congreso estadounidense también incluyó a Haití y a la República Dominicana en la porción del paquete para Centroamérica (Wikipedia, 2010).

que sólo el 15% piensa que está perdiendo terreno. La popularidad de la postura dura (léase “guerra al narco”) contra las bandas de narcotraficantes parece estar reforzando el apoyo a Calderón. Aproximadamente dos tercios (68%) tienen una opinión favorable del presidente, mientras que sólo el 29% expresa una opinión desfavorable” (PEW, 2009:13-14)⁶⁴.

Las disonancias políticas asociadas a la Iniciativa Mérida se concentran en la idoneidad de los instrumentos definidos, que no toca las raíces del problema pues atiende a las consecuencias en clave económica (reducción de la producción y tránsito de la droga para encarecer su acceso), y su articulación evidencia escaso compromiso de EEUU que ofrece recursos y asistencia limitados y no soluciones de impacto nacional para la reducción de la demanda, o que es tímida al articular una política severa en materia de tráfico y comercio de armas.

Resumiendo, la Iniciativa Mérida supuso un paso adelante en clave proactiva como vía estratégica de mejora mediante la cual la coalición dominante buscó y logró la obtención de apoyos externos a “la guerra al narco” y la consolidación de un nuevo régimen de colaboración internacional con la participación de los EE.UU. y los países de Centroamérica. Bajo su seno se desarrollaron justificaciones procesales orientadas a afianzar el rol de cada actor en la problemática, generando así una nueva conformidad legal de la estrategia regional, y reforzando el patrón de legitimidad de la “guerra al narco”.

Perpetuación: El desgaste y el reetiquetamiento de asuntos ante el recrudecimiento de la violencia

La persistencia de la estrategia y las disonancias asociadas a la guerra al narco

La confrontación y militarización en la guerra al narco operó, se basó instrumentalmente el uso de la fuerza pública a fin de combatir los efectos (es decir de minimizar la violencia que genera el crimen organizado) antes que las causas del mismo (Montero, 2012), todo ello en un contexto claro de simulación, sin resultados claros ni contundentes (Flores Nández, 2012) que justificaran “la guerra”.

⁶⁴ Encuestas posteriores para los años 2010 y 2012 de PEW refrendaban el apoyo a la intervención del ejército, aunque disminuyeron las opiniones de valoración positiva sobre si el gobierno avanzaba en el logro de los objetivos marcados por esta estrategia.

Al final de esta etapa, el cambio de gobierno, el fuerte cuestionamiento de la estrategia en los medio de comunicación en círculos académicos, la legalización recreativa de la marihuana en algunos estados de EEUU (deslegitimación por el fuerte coste en vidas humanas, cuestionamiento de la política y sobre las creencias compartidas sobre el diseño y muestras de repulsa y retiro del consentimiento) y la posterior descriminalización parcial del consumo en México, han abierto las puertas al cambio y favorecer en su conjunto un giro discursivo respecto de la “guerra al narco” respecto del gobierno saliente, abriendo paso a cierta convergencia discursiva entre PAN y PRI y a un nuevo cambio en la política que en el tiempo presente deberá enfrentar el actual presidente Peña Nieto.

Después de la suscripción de la Iniciativa Mérida y junto con los nuevos compromisos adquiridos por esta vía, el gobierno de Calderón continuó con las líneas de políticas establecidas y que llevaron en esta segunda parte de su periodo presidencial. La perpetuación de la guerra al narco llevó al incremento exponencial de la inseguridad y la violencia asociada al narcotráfico, unas cifras oficiales de detenidos, procesados, juzgados e incautaciones cuestionables respecto de sus resultados, elevando en 2012 la cifra homicidios según estimaciones de varios medios especializados en 100,000 muertos y 25.000 desaparecidos durante su mandato (Flores Nández, 2012).

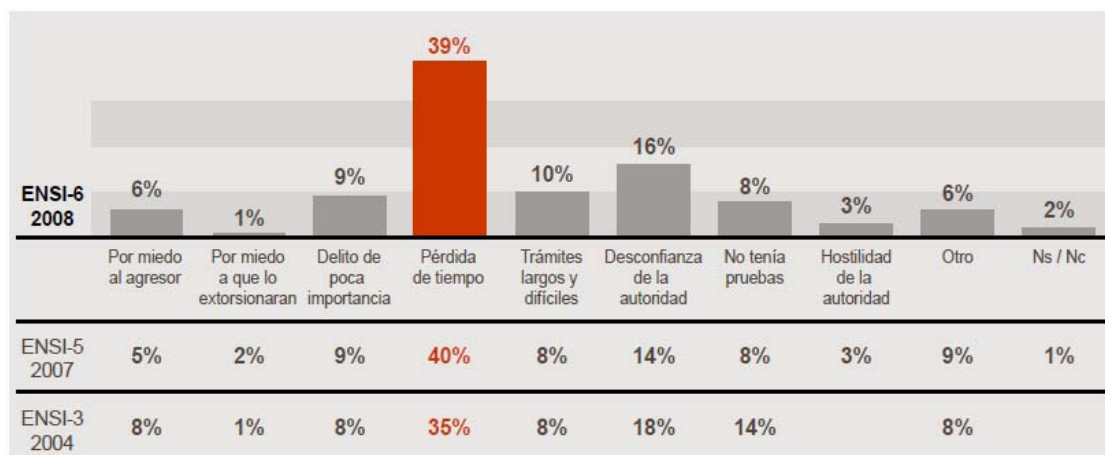
Sobre el control del territorio, voces críticas han advertido que el problema de México no es de control del mismo, sino de una adecuada institucionalidad. Esta voz crítica por tanto cuestiona seriamente la justificación imperativa asociada a la pérdida de poder estatal basada en el dominio territorial de los grupos criminales que amenaza la existencia del Estado. De acuerdo con K. Casas:

El problema de México no es el control territorial, sino la penetración de las instituciones públicas - en particular las instituciones encargadas de aplicar la ley - por el crimen organizado. Este es un problema que no puede ser resuelto por ningún contingente militar, no importa cuán grande, comprometido, o efectivo sea. Requiere lugar nada menos que la reconstrucción de las instituciones policiales y agencias de inteligencia (Casas-Zamora, 2010).

Adicionalmente a este problema está el de la impunidad, dato que por sí mismo podría explicar la insurgencia de las redes criminales. En México, la impunidad es altísima. Según las estadísticas, el 98,5 de los crímenes quedan sin castigo, y en donde solo dos de cada diez delitos se denunciaban en México. De acuerdo con ICESI (2008) la causa

principal de tal dato es que los ciudadanos consideran una pérdida de tiempo hacerlo (39%), seguida de la desconfianza a la autoridad (16%).

Gráfico 45. Motivos para no denunciar los delitos, al nivel nacional, 2008



Fuente: (ICESI, 2008:78)

Como se ha destacado, la guerra al narco favoreció la violencia, alentada por la fragmentación de los grupos criminales. G. Pereyra describe con bastante claridad cómo el efecto de fragmentación de los grupos criminales fue clave en el incremento de la violencia.

La intervención militar del gobierno aumentó “la violencia intra e intercárteles, y los sobrevivientes compiten por posiciones y tratan de tomar ventaja de las debilidades del rival” (UNODC, 2010:238). La escisión que se produce dentro de las organizaciones criminales con motivo de la detención o abatimiento de algún líder por parte del gobierno desata olas de matanzas y una dispersión geográfica de la violencia, pues las viejas y las nuevas organizaciones compiten por el control de las rutas y los nuevos negocios (Casas-Zamora, 2010). La violencia se hizo común por las crisis de sucesión, el realineamiento de las facciones con otras organizaciones criminales, los ataques de adversarios que aprovechan la vulnerabilidad de sus rivales y los ciclos de venganza. La “guerra contra el narcotráfico” quebró la coexistencia de los socios, aliados y pares del negocio criminal (Pereyra, 2012:450).

Otra cuestión clave en este contexto es la variable transfronteriza como foco de trasiego y como espacio libre de adquisición y tráfico de armas. En abril de 2009 la violencia fronteriza destronó a la migración como principal problema preocupación de la agenda transfronteriza (...) donde el 40% de la droga decomisada en EE.UU. pasa por la frontera entre las dos californias y hay unas siete mil armerías en los estados de Texas y Cali-

fornia, además de la existencia de ferias y exposiciones en donde es posible comprar cualquier tipo de artefactos. (Ramos García, 2010).

Recordemos además la explosión de violencia y de narcoejecuciones que desde 2008 sufrió la ciudad fronteriza de Juárez, perduró con tenacidad hasta 2011, no obstante el despliegue militar tan importante, y cuya legalidad en su actuación fue duramente puesta en duda. Adicionalmente está el problema de la participación de las actuaciones ilegales perpetradas por el Ejército mexicano: Así pues en 2009 y 2010 “Amnistía Internacional” ha llamado la atención sobre graves abusos cometidos por miembros de las fuerzas militares, como desapariciones forzadas, homicidios extrajudiciales o ilegítimos, tortura, malos tratos y detención arbitraria. (...) (Pereyra, 2012:449). De acuerdo con Pereyra:

“La violencia militar y la violencia criminal se confunden porque ambas fragmentan severamente los lazos sociales y cada una es un replicador de la otra. Las fuerzas militares ingresaron a Ciudad Juárez en marzo de 2007 con el apoyo de la población y se retiraron en abril de 2010 en medio del repudio de la ciudadanía y la denuncia por violaciones a los derechos humanos, aunque regresaron a patrullar las calles de esta ciudad a fines de 2010. En la crisis de las diferencias, las fuerzas militares y policiales devinieron en Ciudad Juárez una amenaza de similar magnitud al crimen organizado.” (Pereyra, 2012:452).

La percepción sobre los escasos e incluso contraproducentes resultados sobre la materia dejan muchas dudas sobre la eficacia de las acciones tomadas, y lo más relevante, sobre el diseño de la estrategia de la política pública misma, llamada peyorativamente “la guerra de Calderón”.

Calderón ha justificado su confrontación militar con los carteles basado en el argumento de que el Estado de Derecho no puede prosperar donde lo hacen las reglas del crimen organizado. Sin embargo, es igualmente cierto que el Estado de Derecho no puede echar raíces en una situación de caos generalizado como el del año pasado en México. La incapacidad del gobierno mexicano para reducir la violencia relacionada con las drogas en cualquier lugar desde que comenzó la campaña militar está buscando menos como el precio inevitable del éxito contra el crimen organizado y más como el síntoma de una urgente estrategia de la modernización. (...) Calderón debe comenzar por replantear su diagnóstico de lo que aqueja a México. (Casas-Zamora, 2010)

Para los expertos, lecturas dispares o incompletas respecto de los rendimientos de la política de combate CNYCO durante el mandato del Presidente Calderón, así como ex-

perencias de otros países en la materia, plantean cuestiones y propuestas ahora antagónicas asociadas bien con dar continuidad y persistencia a la política de CNyCO, o bien en el necesario cambio sustantivo de la misma, basado en una política de despenalización o de reducción de daños-

Adicionalmente, en la segunda mitad del periodo presidencial del presidente Calderón, la emergencia de los movimientos sociales tales como la *Marcha por la Paz* (2009-), movimientos académicos y profesionales como la Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia (2011) promovida por la UNAM y otras instancias, y de algunos otros movimientos emergentes en los Estados Unidos orientados a cuestionar y a parar la guerra contra el narcotráfico en pos de la legalización o despenalización (y de una opinión pública cada vez más informada y crítica en México) han debilitado el patrón de legitimidad asociado a la estrategia de la guerra al narco, no obstante el discurso reivindicativo de la guerra al narco permeó prácticamente hasta el final del mandato el discurso presidencial

En este periodo, la sociedad mexicana se ha manifestado en contra de la violencia producida por el crimen organizado y por ejercicio de la fuerza pública que lo ataca, porque esto ha provocado la muerte de civiles inocentes. El gobierno federal ha contestado con discursos y comunicados que pretenden legitimar su estrategia, destacando la necesidad de combatir frontalmente a las organizaciones criminales y con el argumento de que “vamos ganando” la batalla, afirmación que se basa en el número de decomisos de enervantes y la aprehensión de criminales (Montero, 2012:11-12)

Existió un proceso de mediatización de la crisis de seguridad que no ayudó a las aspiraciones de control y gestión de la política de CNyCO. Tal como T. Lendo y J. Resina señalan: “... para periódicos y medios de comunicación la crisis de seguridad pública se convirtió en un fuente inagotable de historias de primera plana, que atrajo la atención del público tanto a nivel local como nacional. Cada vez más, la violencia criminal dominó la esfera de comunicación en México. Por otra parte, la violencia también se convirtió en la noticia principal sobre México en la prensa internacional (Lendo & Resina, 2014:13).

Mientras la violencia se incrementó en todo el período y con ello la cobertura de noticias, la estrategia de comunicación también se convirtió en un instrumento clave en la

defensa. Seis años de gobierno atestiguaron un aumento de la crítica en los medios. Esto se refiere particularmente al Gobierno Federal y al presidente F. Calderón, quien fue identificado con el actor de primera línea de la política de seguridad pública (véase también Hernández, 2011 ; Lendo & Resina, 2014:13).

Evitar la culpa dejando de contar y reetiquetando asuntos

Una cuestión clave en el final del periodo de gobierno, la integración de la información estadística asociada a las muertes provocadas por el combate al narcotráfico dejaron de contabilizarse por parte del gobierno. De acuerdo con TBI,

(...) durante enero de 2010 y enero de 2011, y bajo presión de los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI, las autoridades mexicanas liberaron nueva información sobre el número y ubicación de las ejecuciones computadas por el gobierno desde diciembre de 2006 a septiembre de 2011. Mas recientemente, en noviembre de 2012, el gobierno mexicano anunció que no publicaría más datos vinculadas a las ejecuciones (homicidios vinculados al crimen organizado) con base en el argumento de que este tipo de violencia no está codificado por ley y que es muy difícil de compilar (TBI, 2013:9).

Ello también fue así para el caso de las estadísticas computadas por el diario Reforma, responsable del Narcobarómetro, principal fuente no gubernamental de información asociada a la violencia ligada al CNyCO. Según TBI, Reforma dejó abruptamente de publicar esta información en diciembre de 2012 y sin dar razones de ello.

Por otra parte, la justificación de la lógica confrontacional fue persistente durante todo el mandato de Calderón.

En su estrategia de comunicación se optó por un reetiquetado de temas (Heinelt, 2006) evitando el uso de la palabra “guerra”, que no obstante permeó su discurso y declaraciones constante (Bravo, 2011). Incluso llegó a negar tajantemente que usara el término “guerra” y que siempre había usado el de “lucha contra el crimen organizado” o “lucha por la seguridad pública” (Hernández, 2011).

Pocos días antes del término de su periodo de Gobierno, F. Calderón señaló:

“Por supuesto que tengo la certeza de conciencia de haber actuado bien y como se debe en el cumplimiento de mi deber (...). Como algunos críticos vienen a afirmar que eso fue lo que está equivocado, haber enfrentado a los criminales, yo afirmo que lo equivocado es no haberlos enfrentado, es haber dejado crecer a las mafias sin freno, sin cortapisa, sin autoridad, sin gobierno, hasta que se hicieron dueños de territorios completos. Nos hubiéramos evitado cientos y miles de muertes si otros gobiernos u otro gobierno hubiera hecho su trabajo y no lo hizo”

(Felipe Calderón Hinojosa. Presidente de México. Entrevista en El Asalto de Milenio, 15 noviembre 2012)

Tabla 26. Legitimación y dinámica política del CNyCO en México 2000-2012

	“quiebre de la pax narcótica”	“Guerra al narco”	“Iniciativa Mérida”	“Desgaste y giro discursivo”
Fechas	2000-2006	2006-2008	2008-2009	2010-2012
Lógica genérica	Reactiva	Reactiva	Proactiva	Reactiva
Postura subsistémica	Contención, continuo, afirmación y cumplimiento.	Homeostática de respuesta a shocks.	Estratégica de mejora	Contención, continuismo, afirmación y cumplimiento.
Estrategia de actuación (patrón de legitimidad basado en)	Incrementar la eficacia sin cambiar la estrategia, ni las reglas del juego,	Deslegitimación del patrón de legitimidad previo. Transformación de la definición del problema (priorización por seguridad nacional, lógica de confrontación abierta y directa de la institución presidencial con el CO. Acciones de confrontación mediatizadas).	Obtención de apoyos externos a “la guerra al narco” y la consolidación de un nuevo régimen de colaboración internacional	Demostrar los logros de “la guerra” y de “la Iniciativa” Giro discursivo para evitar la culpa
Tipos de Justificaciones esgrimidas (sistema de racionales)	Justificaciones operativas (cómo en la instrumentación) para hacer evidente la eficacia en materia de incautación y aseguramiento de droga y bienes.	Justificación imperativa (por qué) basada en la razón de Estado y en la inevitabilidad de guerra dada la consolidación de las redes criminales. Justificaciones operativas (cómo en la instrumentación) asociadas al necesario uso de la fuerza militar frente a la penetración del CO en las fuerzas de seguridad públicas (en los tres niveles de gobierno), así como a la implicación protagónica del presidente, meditando la confrontación a fin de demostrar compromiso y el logro de metas.	Justificación procesales (quién lo hace y cómo se hace) afianzando consentimiento y apoyo exterior, y una nueva conformidad legal de la estrategia	Justificaciones operativas (cómo en la instrumentación) y sumativas (de valor público), basadas demostrar la eficacia de la confrontación, en los logros en captura de capos y criminales, en el debilitamiento por fragmentación de los grandes cárteles.
Cambios asociados al patrón de legitimidad	Debilitamiento del patrón de legitimidad, por no ofrecer salida a la rebelión de las redes criminales (ausencia de rendimientos)	Cambio sustantivo de la política pública. Nuevo patrón de legitimidad.	Reforzamiento del patrón de legitimidad	Debilitamiento del patrón de legitimidad por la persistencia de la violencia, la impunidad la diversificación de la delincuencia organizada y las muertes ligadas al CNyCO.
Principales disonancias resultantes identificadas	Consolidación de las redes criminales aunado al rompimiento de alianzas previas en contraste con los logros alcanzados Alejamiento de apoyo internacional a la política CNyCO	Legalidad cuestionada de la actuación de fuerzas militares Incremento de la violencia asociada al CNyCO Escasas reformas institucionales y policiales, y persistencia de la corrupción policial. Crecimiento de la impunidad	Instrumento que no toca las raíces del problema, evidencia escaso compromiso de EEUU, que ofrece recursos y asistencia limitados y no soluciones para la reducción de la demanda o el freno del tráfico y comercio de armas. Surgimiento del movimientos contra la violencia	La estrategia sexenal ha generalizado la violencia en vez de disminuirla, y la iniciativa Mérida es insuficiente como instrumento de cooperación. Crecimiento de la impunidad, decenas de miles de desaparecidos se añan a la espiral de violencia. Incoherencia de la política CNyCO con la evolución del prohibicionismo punitivo en EE.UU. (despenalización de marihuana en varios estados)
Estrategias de evitación de culpa	Estrategia presentacional de ganar el argumento, basado en la herencia priísta recibida y en que el gobierno ha hecho sus deberes (seguir las reglas).	Estrategias presentacionales en clave preventiva para ganar el argumento (basado en la inevitabilidad de la guerra, en la inamovilidad de anteriores gobiernos).		Estrategias presentacionales de ganar el argumento, basado en que el gobierno ha hecho sus deberes ante lo inevitable. Estrategias presentacionales para cambiar el tema (alterando la “guerra al narco” como “lucha contra la inseguridad”, Estrategias de agencia basadas en la lógica del gobierno del mercado, como fuerza fuera de control y externas que contribuyeron a la escalada de la violencia. Estrategia operativa de abstinencia, orientada a dejar de contabilizar la violencia vinculada al CNyCO.

Fuente: Elaboración propia

VI. CONCLUSIONES: LÍMITES Y RETOS DE DESARROLLO DEL ENFOQUE LDP

En este capítulo se ofrecen las conclusiones del estudio de caso y se concentran las conclusiones del documento en su conjunto. Por un lado, las principales conclusiones arrojadas por el estudio de caso dan cuenta de la usabilidad del enfoque LDP como alternativa para el análisis de la dinámica de las políticas, en contextos de fragilidad institucional y déficits de legitimidad. El imperativo de legitimidad permea la acción política en estos contextos políticos institucionales, y junto con la variable asociada al imperativo de control político del proceso, se constituye en una vía poderosa para explicar estos procesos complejos. Por otro lado, las conclusiones de esta tesis parten del necesario reconocimiento de los alcances y límites del enfoque LDP como alternativa para el análisis de procesos de cambio asociados a las políticas públicas y sus diseños. A fin de ordenar exposición final vinculada a las conclusiones, se recuperan las ya clásicas recomendaciones de desarrollo teórico de P. Sabatier.

Conclusiones vinculadas al estudio de caso

El enfoque LDP identifica como valioso el recurso analítico de usar la caracterización de procesos de cambio mediante etapas, en las cuales son definidas en el enfoque LDP como posturas subsistémicas de la coalición dominante frente a proceso de cambio. Es útil para establecer secuencias lógicas de eventos, más allá del simple cambio sobre los instrumentos de la política pública o sobre sus narrativas. El uso de posturas subsistémicas se vindica como herramienta analítica útil dado el reconocimiento de que se pueden cambiar instrumentos de la política pública para evitar cambios en sus efectos o resultados, y se pueden modificar discursos o estrategias narrativas para reforzar su legitimidad propiciando la perpetuación de la política, es decir, cambiar para evitar el cambio o controlar sus potenciales efectos adversos.

En esta tesis se ha usado el enfoque LDP como recurso analítico y como marco interpretativo para el análisis de la dinámica de las políticas de CNyCO en México. En la primera etapa *pax narcótica* se puede explicar cómo - con base en una lógica reactiva - se

mantiene una postura subsistémica de contención, continuismo y cumplimiento sobre la política de CNyCO heredada de los regímenes priístas, basada en el incremento de la efectividad y eficacia sin cambiar la estrategia ni las reglas del juego, y donde las disonancias emergentes asociadas a la explosión de las redes criminales - aspecto clave para comprender el cambio posterior en este contexto - fueron intrascendentes en el accionar gubernamental en tanto no repercutieron como agentes de cambio en los diseños políticos iniciales.

Estas fuertes disonancias se instrumentalizaron por la coalición dominante en la segunda etapa, en la cual - bajo una lógica reactiva - supuso la asunción de una nueva postura subsistémica - homeostática de respuesta a *shocks* - con el consecuente cambio sustantivo de la política de CNyCO. Dicha etapa- identificada aquí como la guerra al narco -se orientó mediante una redefinición y redimensionamiento del problema (no como un problema de seguridad pública sino como uno de seguridad nacional), que bajo una lógica de confrontación abierta y directa de la institución presidencial con el crimen organizado, así como en acciones militares y policiales mediatizadas, cambiaron la forma de entender el problema y de hacer las cosas. Las justificaciones imperativas de este nuevo patrón de legitimidad aludieron a la razón de Estado y en la inevitabilidad de esta ‘guerra’, dada la emergencia y consolidación de las redes criminales y la herencia recibida de anteriores gobiernos. El nuevo patrón de legitimidad se buscó fundamentar en justificaciones de tipo operativas (es decir, sobre el cómo en la instrumentación) asociadas al necesario uso de la fuerza militar frente a la penetración del crimen en las fuerzas de seguridad públicas, y donde las disonancias fueron principalmente la creciente percepción de una legalidad cuestionable de la actuación de fuerzas militares, el incremento de la violencia y la impunidad y la fragmentación de los cárteles, la persistencia de la corrupción policial, la falta de coordinación intergubernamental, la desconfianza entre cuerpos policiales y el crecimiento de la impunidad.

La tercera etapa asociada a fortalecimiento del patrón de legitimidad de la guerra al narco bajo Iniciativa Mérida supuso un paso adelante en clave proactiva, como vía estratégica de mejora mediante la cual la coalición dominante buscó y logró la obtención de apoyos externos a “la guerra al narco” y la consolidación de un nuevo régimen de colaboración internacional con los EE.UU.

Así pues, en un afán por contrastar los postulados centrales en el análisis de caso, en el siguiente cuadro resumen se articulan las conclusiones que dan cuenta de la capacidad del mismo como herramienta interpretativa para el análisis de procesos de estabilidad y cambio de las políticas públicas.

Tabla 27. Hallazgos asociados a la aplicación del enfoque LDP al análisis de caso

Postulados centrales – Estrategias llevadas a cabo por los actores al nivel subsistémico	Hallazgos y argumentos
(Propuesta enfoque LDP) Adopción de una postura subsistémica frente al cambio	El estudio de caso pudo identificar cuatro posturas subsistémicas en el periodo comprendido de estudio, según las cuales se articuló la dinámica de la política de CNYCO en México. Esta identificación supuso ser un recurso analítico clave
(Basado en los desarrollos teóricos del control de la agenda) Búsqueda o reforzamiento del control de la política, sobre sus recursos y sobre el proceso de cambio	<p>La selección del estudio de caso se basó en identificar una política sin coaliciones minoritarias que supusieran una amenaza a la pérdida de control de la política y sus recursos. Ello a fin de centrarse en otras variables clave, tales como la existencia de una política con claros procesos de perpetuación y cambio sustantivo.</p> <p>La pérdida de control sobre la política pudo darse dado el desbordamiento de la violencia y las muertes por narcoviolencia, como consecuencia de la guerra al narco. Las estrategias de giro discursivo se orientaron precisamente a recuperar el control y los apoyos respecto de la “guerra al narco”.</p>
(Basado en Imbeau) Activación o fortalecimiento de las disonancias políticas para promover cambios	Claramente, para dar paso a cambios sustantivos de la “guerra al narco”, la coalición dominante instrumentaliza y activa las disonancias de la <i>pax narcótica</i> como elemento clave en la construcción del nuevo patrón de legitimidad.
(Basado en N. Brunsson) Uso de la hipocresía organizacional para reflejar el conflicto	Las incoherencias respecto de la dualidad entre desconfianza y petición de colaboración de las fuerzas policiales locales y estatales con el ejecutivo federal, dan cuenta en la dimensión intergubernamental del uso de hipocresía organizada como medio para reflejar el conflicto en la implementación de la política CNYCO.
(Basado en C. Hood) Evitación de culpa como estrategia reactiva frente al descalabro o la ausencia de rendimientos.	<p>Fueron identificadas varias estrategias de evitación de culpa, en tres de las cuatro etapas/posturas subsistémicas del periodo analizado, que son aquellas sobre las cuales las posturas subsistémicas fueron caracterizadas como de tipo reactivo.</p> <p>En la primera etapa se identificó una estrategia presentacional de ganar el argumento, basado en la herencia priísta recibida y en que el gobierno ha hecho sus deberes (es decir, aplicar el estado de derecho y seguir las reglas).</p> <p>Para la guerra al narco, se identificaron estrategias presentacionales en clave preventiva para ganar el argumento (basado en la inevitabilidad de la guerra, en la inamovilidad de anteriores gobiernos), así como en el imperativo de actuación y de cumplimiento del deber ante lo inevitable. En la cuarta etapa del giro discursivo, se identifica como principal estrategia presentacional para cambiar el tema (alterando el concepto o problema público, de “guerra al narco” hacia “lucha contra la inseguridad”, un “re Etiquetado de problemas” También se identifican estrategias de agencia basadas en la lógica del gobierno del mercado, como fuerza fuera de control y externas que contribuyeron a la escalada de la violencia.</p> <p>Se identificó también una última estrategia operativa de abstinencia, orientada a dejar de contabilizar la violencia vinculada al CNYCO como vía para dejar de dar información relevante sobre las narcoejecuciones.</p>

Fuente: Elaboración propia

Revisitando las recomendaciones de P. Sabatier para el desarrollo teórico a favor del enfoque de legitimación y dinámica política

Toca ahora abordar el nivel de adecuación del enfoque LDP con las siete recomendaciones de P. Sabatier respecto del trabajo de desarrollo teórico (véase discusión inicial sobre este tema en pág. 80 y ss.). Ello a fin de dar elementos de juicio para valorar el enfoque en cuanto a los aspectos considerados más relevantes, así como para determinar su estadio de avance y retos de desarrollo. Para facilitar la exposición, las recomendaciones de este autor referidas a continuación son aquí alteradas en su orden original.

Ser lo suficientemente claro para comprobar que se está equivocado/ Pensar procesos causales

De acuerdo con P. Sabatier, definir hipótesis en el contexto de desarrollo teórico tiene por objetivo rehuir la vaguedad así como de la imposibilidad de refutación. Las hipótesis claras no sólo permiten su comprobación y confrontación, sino que atraen la atención y revisión de los estudiosos (Sabatier, 1999b, 2007c). Las cinco hipótesis generales del enfoque LDP reflejan algunos de los principales procesos causales ya definidos, ello con la finalidad de permitir que el mismo pueda ser usado y efectivamente contrastado.

Reconocemos que su estadio de avance del enfoque es modesto e inicial, así como de las cinco hipótesis que propone, y que las mismas se tratan de hipótesis de carácter general. Sin embargo, su nivel de especificidad se refiere de forma directa a las premisas del enfoque y al uso de las propuestas analíticas desarrolladas, y en donde el desarrollo de hipótesis generales no significa que las mismas busquen con tal generalidad la vaguedad.

Consecuentemente, será mediante su revisión y mejora, y mediante el análisis de estudios de caso, como se podrá ganar en especificidad y refinamiento, y derivar en sistemas de hipótesis más sofisticados. Prueba de que tal proceso ocurre de esta forma, lo encontramos precisamente en la progresión del desarrollo y sofisticación de las hipótesis de las primeras versiones del ACF, respecto de las versiones más actuales y recientes (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994 ; Sabatier, 1988 ; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Elaborar los conceptos del enfoque o la teoría lo más abstractos posible

La categoría de análisis principal, el patrón de legitimidad, está elaborada atendiendo a referentes teóricos sólidos, pues se basa en la visión multidimensional propuesta por D. Beetham para el estudio de la legitimidad en ciencias sociales, en conjunción con enfoques también preeminentes para el análisis de la legitimidad, como la teoría de la legitimidad democrática desarrollada por F. Scharpf.

Como se destaca previamente, el patrón de legitimidad habla de los fundamentos o justificaciones (rationales) que rescata la teoría de construcción social de poblaciones objetivo (H. Ingram et al., 2007 ; A. L. Schneider & Ingram, 1997), y que, a diferencia de tal, el patrón de legitimidad como concepto define al conjunto integrado o coherente de *rationales* o justificaciones que se han establecido para el sistema o relación de poder asociado a la política y al subsistema de la política, y no a procesos o justificaciones que operan por separado dentro de un determinado diseño. En consecuencia, el patrón de legitimidad puede ser definido como un sistema de *rationales* que integran, dan coherencia y unicidad a los elementos constitutivos de las políticas públicas. Se trata por tanto de un elemento consustancial a los diseños presentes y futuros.

Bajo el enfoque LDP, los conceptos se han construido de la forma más abstracta posible, garantizando así que dicho desarrollo pueda tener un mayor alcance y generalidad. En tanto sistema de justificaciones (*rationales*) que definen los diseños políticos y articulan los otros elementos constitutivos, el patrón de legitimidad puede asociarse a cualquier diseño de cualquier política pública, convirtiéndose en una categoría de análisis general, viable como medio para el estudio de la dinámica de las políticas públicas y sus diseños. Central en este desarrollo es que su uso podría hacerse independientemente del enfoque usado.

En el futuro será relevante analizar de qué forma esta categoría de análisis puede ser aplicable y contribuir en el desarrollo teórico, por ejemplo, si es usada bajo la lupa de otros enfoques teóricos sintéticos, como el enfoque de construcción social de poblaciones objetivo o como el enfoque del equilibrio interrumpido, creando una suerte de puentes conceptuales que permitan el diálogo y el desarrollo teórico.

Desarrollar un modelo coherente del individuo

Para el enfoque LDP, los imperativos de legitimación y de control de y sobre la política (y sus recursos) son los *causal drivers* principales que orientan las estrategias de los actores políticos de la coalición dominante ante procesos de cambio. El sistema de incentivos para la toma de decisiones propuesto para su uso en el enfoque LDP es una adaptación del modelo de racionalidad limitada que opera en dos niveles. Al nivel micro, bajo las limitaciones temporales, cognitivas, de atención y de procesamiento de información, el individuo usará todas las formas de inteligencia disponibles (intencionalidad, seguir las reglas, aprendizaje basado en experiencia, imitar) o una combinación de éstas, a fin de lograr sus objetivos de legitimación, autopreservación y de control. Al nivel subsistémico, hace uso de múltiples teorías a fin de explicar cómo los actores buscan contrarrestar las disonancias políticas, o reflejarlas adecuadamente mediante la hipocresía organizada. Ante el fracaso potencial (o real) o la excesiva exposición buscarán reducir daños y evitar la culpa. Todos estos procesos serán reflejados subsistémicamente mediante el cambio o reforzamiento en las posturas subsistémicas asumidas para afrontar cambios potenciales.

Trabajar en inconsistencias internas y en interconexiones

Esta recomendación se refiere a generar trabajo empírico que permita el paso de marcos analíticos más modestos hacia marcos más densos y consistentes, a fin de identificar inconsistencias o anomalías, y desarrollar también razonamiento lógico sobre cómo resolverlas.

Dado su estadio inicial de desarrollo, el enfoque LDP aún no cuenta con este trabajo empírico para su propio fortalecimiento. No obstante, sí se ha avanzado en la necesaria creación de puentes que permitan la interconexión entre enfoques teóricos. Las dos propuestas de acuñación propia desarrolladas en el Capítulo 3 buscan atender precisamente el necesario desarrollo de interconexiones, y que al mismo tiempo, son recuperadas como parte del andamiaje del enfoque LDP. Nos referimos por un lado a la propuesta de integración tipológica para una mejor determinación de la variable dependiente (avance sugerido originalmente por Howlett y Cashore en 2009, y que se refiere a mejorar nues-

tro conocimiento y especificación sobre qué cambia cuando cambia una política pública y sus diseños).

La segunda propuesta de acuñación propia se centra en el desarrollo de un análisis tripartita para el estudio del cambio de las políticas públicas, que, tomando como eje el estudio de los actores políticos y su comportamiento, incluya no sólo las estrategias narrativas y los mecanismos de estabilidad y cambio ya identificados en la literatura y por los enfoques “sintéticos”, sino también las aquí llamadas “posturas subsistémicas”. Convergentemente, la conceptualización de cuatro tipos de posturas subsistémicas frente al cambio coinciden en muchos sentidos con las principales corrientes en políticas públicas que analizan el *policy-making process* y el *policy change* (véase la discusión en pág. 165 y ss.). Para los actores de la coalición dominante, adoptar una postura subsistémica frente al cambio es una dimensión de análisis clave, pues define con la selección de instrumentos un *modus operandi* subsistémico. Bajo el enfoque LDP, el cambio en las posturas subsistémicas no tiene otro fin que mantener el control sobre los recursos de la política o sobre el proceso de cambio.

Si es posible, hacer uso de múltiples teorías

De acuerdo con Sabatier, la aplicación de diversas teorías en el trabajo empírico ofrece explicaciones más completas, y sobre todo, permite en las labores de refinamiento y la identificación de fortalezas y debilidades del enfoque teórico que se pretende mejorar (Sabatier, 1999a, 2007a). En su esfuerzo de síntesis teórica, el enfoque LDP hace efectivamente uso de múltiples teorías sin renunciar a su coherencia interna. Como se destaca, la visión sustantiva de la legitimidad proporciona un paraguas amplio sobre el cual alojar distintas perspectivas teóricas. De las teorías sobre el proceso de las políticas, el enfoque LDP se basa fundamentalmente del enfoque/teoría de coaliciones promotoras ACF y del enfoque de construcción social de poblaciones objetivo. Para la propuesta del sistema de incentivos para la toma de decisiones retoma literatura especializada reciente que analiza el comportamiento de los actores políticos en entornos organizacionales frente a desafíos de legitimación y control, sobre todo de cara a procesos de cambio o a sus consecuencias y ante la aparición de las llamadas disonancias políticas.

Como ya se ha mencionado, en la explicación del comportamiento de los actores al nivel subsistémico, el enfoque LDP ha echado mano a muchas teorías que desde las dimensiones políticas y organizacionales, nos ayudan a comprender el comportamiento de los actores en el marco del proceso de las políticas. Al hacerlo, se le otorgó centralidad a la dimensión actor, convirtiendo este enfoque en un enfoque centrado en los actores (actor- centered approach), no obstante la unidad de análisis radica en el sistema de racionales (justificaciones) que definen al patrón de legitimidad de las políticas.

Desarrollar un programa de largo plazo que involucre tanto trabajos de elaboración teórica como de comprobación empírica con una red de académicos

Esta red aún no existe. Tampoco un programa de investigación de largo plazo que desarrolle trabajos teóricos y de comprobación empírica.

Se prevé que esta tesis, junto con las publicaciones ya disponibles y aquellas que se realicen durante 2015 y 2016 por parte del autor, se articulen como el primer paso en tal dirección. Adicionalmente, se cuenta con una red Iberoamericana activa de académicos, investigadores y especialistas en políticas públicas, el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), cuya dirección y coordinación es responsabilidad del autor.

Como parte de su plan de trabajo bianual dentro del GIGAPP, se propondrá el desarrollo de un programa colaborativo de investigación que implique a especialistas en políticas públicas interesados, para el uso y refinamiento del enfoque LDP, y el sometimiento a prueba de alguna o varias de sus hipótesis.

Otros retos de mejora

En la elaboración de este trabajo, se reconoce como reto la necesaria replicación del enfoque LDP en más estudios de caso, como vía para la identificación de más debilidades e inconsistencias, y que los mismos incluyan coaliciones activas a fin de poder someter a prueba las hipótesis del enfoque que las implican.

Otro reto es posiblemente de desarrollo teórico. Ante el estudio de caso aquí presentado, que trataba un problema interméstico como lo es el CNyCO, y con la centralidad de un

actor clave no perteneciente al subsistema pero sí al régimen internacional en cuestión (el gobierno norteamericano), se identificaron debilidades explicativas del enfoque LDP que tuvieron que ser matizadas con un apartado previo vinculado a los enfoques teóricos específicos desarrollados para comprender el fenómeno. Esta debilidad, podría plantear por ejemplo, la posibilidad de apostar por el desarrollo del enfoque en la dimensión meta-subsistémica. La noción y enfoque de regímenes de políticas públicas (*policy regimes*) advertidos por C. Wilson podrían ser relevantes en esta tarea y para extender la capacidad explicativa del enfoque LDP frente a este tipo de políticas públicas.

Hay también una dimensión metodológica relevante. Claramente, el enfoque precisa del desarrollo de una base metodológica que le permita contrastar de forma sistemática las hipótesis generales de investigación propuestas, ello a fin de dirigir el análisis en específico hacia la prueba de las hipótesis planteadas en el enfoque. Es preciso recordar que las hipótesis del enfoque LDP giran no de la identificación de la legitimación del poder y el imperativo de control como *causal drivers* centrales del enfoque, sino con fundamento en las posturas subsistémicas, y de su relación con el problema de la legitimación del poder y el imperativo de control.

Por ello, bajo el enfoque LDP se refrenda la utilidad del uso de las posturas subsistémicas, como tipología útil no sólo para la caracterización las posturas de los actores frente a procesos potenciales de cambio, sino también como espacio sobre el cual desarrollar hipótesis de investigación bajo otras perspectivas teóricas, que permitan, independientemente del enfoque usado, el uso de la estrategia tripartita de análisis propuesta en esta tesis.

VII. REFERENCIAS

- Abbott, A. (1988). "Transcending General Linear Reality." *Sociological Theory*(6), 169-186.
- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The Network Approach. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 129-154). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (1996a). *El estudio de las Políticas Públicas* (2a. ed.). México.: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (1996b). *La Implementación de las Políticas* (2a. ed.). México: Miguel Angel Porrúa.
- Alagappa, M. (1995a). The Anatomy of Legitimacy. In M. Alagappa (Ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*. CA.: Stanford University Press.
- Alagappa, M. (1995b). *Political legitimacy in Southeast Asia : the quest for moral authority*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Almond, G. A. (1999). *Una Disciplina segmentada. Escuela y corrientes en las ciencias políticas*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Allison, G. T. (1996). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed., pp. 119-200). México: Miguel Angel Porrúa.
- Astorga, L. (2002). The field of drug trafficking in Mexico. In UNESCO (Ed.), *Globalisation, drugs and criminalisation. Final research report on Brazil, China, India and Mexico. Management of Social Transformations* (pp. 57-68).
- Astorga, L. (2005). *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. Mexico: Plaza y Janés.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (2009). "Decisiones y no decisiones: un marco analítico (traducción del artículo "Decisions and non-decisions: an analytical framework" publicado en *American Political Science Review*, 1963, 57:641-51)." *Gestión y Estrategia*(35), 81-95.
- Bagley, B. M. (2012). *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major trends in the Twenty-First Century*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Bailey, J., & Godson, R. (2000). *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática: México y la franja fronteriza* (1a. ed.). México: Grijalbo.
- Bañón, R., & Carrillo Barroso, E. (1997). La legitimidad de la administración pública. In R. Bañón & E. Carrillo Barroso (Eds.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 51-75). Madrid: Alianza Universidad.

- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Barreda, M. (2002). "La Legitimidad política como campo de batalla entre Filósofos y Sociólogos de la política." *DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*(29).
- Barzelay, M., Gaetani, F., Cortázar-Velarde, J. C., & Cejudo, G. (2003). "Research on public management policy change in the latin american region: A conceptual framework and methodological guide." *International Public Management Review*, 4(1), 20-42.
- Baumgartner, F. R., Green-Pedersen, C., & Jones, B. D. (2006). "Comparative Studies in Policy Agendas." *Journal of European Public Policy*, 13(7), 959-974.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). "Agenda Dynamics and Policy Subsystems." *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BBC-Mundo. (2005, 22 de enero). "Fox promete guerra contra narcos". *BBC Mundo*.
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Benítez Manaut, R. (2010). Crimen organizado, seguridad y geopolítica. In *Crimen organizado e Iniciativa Mérida* (pp. 9-30). México.
- Berry, F. S., & Berry, W. (1999). Innovation and Diffussion Models in Policy Research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of The Policy Process* (1st ed.): Westview Press.
- Berry, F. S., & Berry, W. (2007). Innovation and Diffussion Models in Policy Research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of The Policy Process* (2nd. ed., pp. 223-260): Westview Press.
- Bierstedt. (1964). Legitimacy, *Dictionary of the Social Sciences*. NY: The Free Press.
- Blomquist, W. (1999). The Policy Process and Lage-N Comparative Studies. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 201-230). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Blomquist, W. (2007). The Policy Process and Lage-N Comparative Studies. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 261-289). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Bobbio, N. (1997). *Diccionario de Política* (10 ed.). México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Bobrow, D. B., & Dryzek, J. S. (1987). *Policy analysis by design*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Bovens, M. A. P., & Hart, P. t. "Frame Multiplicity and Policy Fiascoes: limits to explanation." *Knowledge and Policy*, 8(4), 61-82.
- Bravo, C. (2011). Una ayudadita de memoria para Felipe Calderón, *Blog Redacción de Nexos*. México D.F.: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2571>.

- Braybrooke, D., & Lindblom, C. E. (1970). *A strategy of decision : policy evaluation as a social process*. New York. London: Free Press ; Collier Macmillan.
- Brunk, G. G., & Minehart, T. G. (1984). "How Important is elite Turnover to Policy Change?" *American Journal of Political Science*, 28(3), 559-569.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hipocrisy*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of The Rational Organization*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Bunker, P. L., & Bunker, R. (2010). "el significado espiritual de ¿Plata o Plomo?" *Smali Wars Journal*(May-27).
- Burstein, P. (1991). "Policy Domains: Organization, Culture and Policy Outcomes." *Annual Review of Sociology*(17), 327-350.
- Cabrero Mendoza, E. (1997). *Del Administrador al Gerente Público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites del policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes." *Gestión y Política Pública*, IX(2), 189-230.
- Cairney, P. (2007). How does The Political Science Literature Conceptualise change? A Multiple Lenses Approach, *Governing by Looking Back Conference*: Australian National University.
- Cairney, P. (2009a). Multiple Theories and Multiple Narratives in Public Policy: Are They Complementary or Contradictory?, *APSA American Political Science Association Conference*. Toronto: 25-11 Agenda Setting and Policy Change In New Contexts.
- Cairney, P. (2009b). Using Multiple Lenses and Multiple Narratives to Explain Developments in Public Administration *Policy Studies Association PSA Conference*. Manchester: Department of Politics and International Relations, University of Aberdeen.
- Cairney, P. (2015). "Debate: What is complex government and what can we do about it?" *Public Money and Management*, 35(1), 3-6.
- Caldeira, G. A., & Gibson, J. L. (1997). "Democracia y Legitimidad en la Unión Europea: El Tribunal de Justicia y sus constituyentes. ." *Revista Internacional de Ciencias Sociales*(152).
- Capano, G. (2009a). Political Change and Policy Change: some notes on the rule of leadership as a theoretical and empirical problem. In I. P. S. Association (Ed.), *XXI IPSA World Congress of Political Science*. Santiago de Chile: IPSA.
- Capano, G. (2009b). "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 263-282.
- Capano, G., & Howlett, M. (2009a). "Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate." *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 1-5.

- Capano, G., & Howlett, M. (2009b). The multidimensional world of policy dynamics. In G. Capano & M. Howlett (Eds.), *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics* (1st ed., pp. 1-12): Routledge ECPR Studies in European Political Science.
- Carrillo Barroso, E. (1997). "Legitimidad y modernización de la Administración Pública." *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(7-8), 143-152.
- Casas-Zamora, K. (2010). "Mexico's Forever War." *Foreign Policy*(22 diciembre).
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics; the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Cook, C. W. (2008). *Mexico's Drug Cartels*. Washington: Congressional Research Service Foreign Affairs, Defense, and Trade Division.
- Corcoran, P. (2012, 20 dic.). Mexico Has 80 Drug Cartels: Attorney General. *InSight Crime -Organized Crime in the Americas*.
- Cruz-Rubio, C. (2010a). La taxonomía del cambio: Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas, *Unpublished Manuscript*. Madrid.
- Cruz-Rubio, C. (2010b). "Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas." *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. FCPYS-UNAM* (6), 17 pp.
- Cruz-Rubio, C. (2010c). Modelo de legitimación y dinámica política para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas, *Publicado en estudiopoliticos.org*. Madrid: Plataforma Estudios Políticos en Internet.
- Cruz-Rubio, C. (2011a). "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica." *Revista Administración y Desarrollo ESAP Colombia*, 39(54), 99-118.
- Cruz-Rubio, C. (2011b). "Legitimación y regímenes de política pública: Hacia una mejor comprensión de la estabilidad y cambio de las políticas públicas." *Revista Escenarios Públicos. Incam. Argentina*, 1(1), 79-115.
- Cruz-Rubio, C. (2011c). "Una propuesta tipológica de cuatro lógicas subsistémicas frente al cambio de las políticas públicas." *GIGAPP Estudios /Working Papers*, I(WP 2011-06), 25 pp.
- Cruz-Rubio, C. (2012, 8-12 July, 2012). *Legitimation and Policy Dynamics Approach (LPD) for the Study of Policy Change: A proposal*. Paper presented at the XXII World Congress of Political Science IPSA AISP, Madrid.
- Cruz-Rubio, C. (2013). "(Forthcoming) La taxonomía del cambio: Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas." *Andamios. Revista de Investigación Social. Universidad Autónoma de la Ciudad de México*(21).
- Cruz-Rubio, C., Hernández-Bonivento, J. A., Güemes, M. C., & Ramírez-Alujas, A. V. (2011). *Cómo formular un problema en clave de cohesión social. Opciones de*

- formulación de política pública* (Asistencia técnica. Manual). Barcelona: Programa URBAL-III. .
- Cruz-Rubio, C. N. (2001, marzo). La legitimidad como prerequisite de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental. *DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*.
- Cruz-Rubio, C. N. (2002a, 9-11 Julio, 2002). *El enfoque de legitimación: hacia una propuesta alternativa para el estudio de las políticas públicas*. Paper presented at the I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Cruz-Rubio, C. N. (2002b). "La justificación del poder en el proceso de las políticas públicas: implicaciones para la gobernabilidad democrática." *DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad* (27).
- Cruz-Rubio, C. N. (2011). "Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: El enfoque de legitimación y dinámica política." *Revista Circunstancia (Electronic Journal- Instituto Universitario Ortega y Gasset)*, IX(26).
- Chabat, J. (2010a). "Combating Drugs in Mexico under Calderon: The Inevitable War." *Documentos de Trabajo. CIDE*(205).
- Chabat, J. (2010b). "El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales." *Istor. Revista de Historia Internacional*, XI(42), 3-14.
- deLeon, P. (1978). A Theory of policy termination. In J. May & A. Wildavsky (Eds.), *The Policy Cycle* (pp. 279-300). Beverly Hills CA: SAGE.
- deLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What has it Done? Where Is It Going? In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 19-33). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Deutsch, K. (1976). La Naturaleza de la Política. In K. Deutsch (Ed.), *Política y Gobierno. Cómo el pueblo elige su destino*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?" *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- Douglas, M., & Wildavsky, A. B. (1982). *Risk and culture : an essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive democracy : politics, policy, and political science*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Dudley, G., Parsons, W., Radaelli, C., & Sabatier, P. A. (2000). "Symposium: Theories of the Policy Process." *Journal of European Public Policy*, 7(1), 122-140.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd. ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Durant, R. F., & Diehl, P. F. (1989). "Agendas, Alternatives and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena." *Journal of Public Policy*, 9, 179-205.

- Dye, T. R. (1998). *Understanding public policy* (9th ed.). Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- EFE. (2014, 14 de mayo de 2014). ONU: El crimen organizado mueve US\$870.000 millones al año. *El Comercio*.
- Festinger, L. (1975). *Teoría de la Disonancia Cognoscitiva*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Feyerabend, P. (1975). *Against Method: Outline of an Anarchist Theory of Knowledge*. London: Verso.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Flores-Pérez, C. A. (2009). *El Estado en Crisis. Crimen Organizado y Política: desafíos para la consolidación democrática*: CIESAS.
- Flores Nández, N. (2012). *La Farsa: Detrás de la Guerra contra el Narco*. México: Océano.
- García-Pelayo, M. (1987). *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: CEC.
- García Femenía, A. M., & Sagrario Rueda, N. (2010). *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas: contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social en América Latina y el Caribe*. Madrid: FIIAPP; UDC-UCM.
- Garzón-Vergara, J. C. (2012). "La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican." *Woodrow Wilson center Update on the Americas*, 14 pp.
- Gaventa, J. (1980). *Power and Powerlessness, Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Oxford: Clarendon Press.
- Gibson, J. L., Caldeira, G. A., & Baird, V. A. (1998). "On the Legitimacy of National High Courts." *American Political Science Review*, 92(2), 343-358.
- Godson, R., & Vergara, J. M. (2008). *Democratic Security for the Americas*. Washington: National Strategy Information Center.
- Goodin, R., & Waldner, I. (1996). Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed., pp. 283-314). México: Miguel Angel Porrúa.
- Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, P. A. (Ed.). (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hayes, M. T. (2001). *The limits of policy change : incrementalism, worldview, and the rule of law*. Washington DC Georgetown University Press, 2001/.
- Heinelt, H. (2006). Do Policies Determine Politics? In F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbok of Public Policy Analysis* (pp. 109-119): CRC Press.

- Hemerijck, A., & vanKersbergen. (1999). Negotiated Policy Change: Towards a Theory of Institutional Learning in Tightly Coupled Welfare States. In B. Dietmar & A. Busch (Eds.), *Public Policy an Political Ideas* (pp. 168-185). London: Edward Elgar Publishing UK.
- Hernández, L. G. (2011, Junio 12). Los 10 errores de Calderón: Ganar la guerra. *Sin Embargo*.
- Hicklin, A., & Godwin, E. (2009). "Agents of Change: The Role of Public Managers in Public Policy." *The Policy Studies Journal*, 37(1), 13-20.
- Hill, K. Q. (1997). "In search of Policy Theory." *Policy Currents*, 1-13.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty; responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.,: Harvard University Press.
- Hofferbert, R. (1974). *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs, Merrill.
- Hogwood, B. D., & Peters, B. G. (1982). "The Dynamics of Policy Change: Policy Succession." *Policy Sciences*, 14(3), 225-245.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford Oxfordshire ; New York: Oxford University Press.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1985). *The pathology of public policy*. Oxford New York: Clarendon Press ; Oxford University Press.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game: spin, bureaucracy and self-rpreservation in government* (1st. Ed. ed.). Princeton: Princeton University Press.
- Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument*. Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub. Co.
- Hood, C., & Margetts, H. (2006). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave, MacMillan.
- Hood, C. C. (1983). *The tools of government*. London: Macmillan.
- Hood, C. C., & Jackson, M. (1997). *La Argumentación Administrativa*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Horowitz, D. L. (1989). "Is there a third-world policy process?" *Policy Sciences*, 22, 197-212.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies* (1st. ed.). London -New York: Routledge.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2007). "Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change." *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50-62.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem " *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.

- Howlett, M., & Lejano, R. P. (2012). "Tales from the Cript: The Rise and Fall (and re-birth?) of Policy Design." *Administration and Society*(44).
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). "Patching vs Packaging in Policy Formulation: Complementary Effects, Gooness of Fit, Degrees of Freedom, and Feasibility in Policy Portfolio Design." *Annual Review of Policy Design*(1), 1-19.
- Hult, K. M., & Walcott, C. (1989). *Governing Public Organizations*. California USA: Cole Publishing Company.
- Ibáñez, A. D. (2010). "Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia un enfoque de legitimación." *Política Pública Hoy. Boletín DNP-Colombia*(3), 2-4.
- ICESI. (2008). "Victimización, incidencia y cifra negra en México: Análisis de la ENSI-6." *Cuadernos del ICESI*(8).
- Imbeau, L. M. (2005). Do they walk like they talk? Speeches from the throne and budget deficits in Ontario and Quebec¹, *Annual meeting of the Canadian Political Science Association* (pp. 21 pp.). London Ontario.
- Imbeau, L. M. (2009). *Do They Walk Like They Talk?: Speech and Action in Policy Processes*: Springer.
- INEGI. (2012). Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: INEGI.México.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 93-126). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Ingram, H. M., & Smith, S. R. (1993). *Public policy for democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). "Evaluating the Advocacy Coalition Framework." *Journal of Public Policy*, 2(14), 175-203.
- Jochim, A. E., & May, P. J. (2009, 11-13 Jun.). *Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance*. Paper presented at the 5TAD Fifth Transatlantic Dialogue Conference, Washington, D.C.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London-New York: CONTINUUM.
- John, P. (1999). "Ideas and interest, agendas and implementation: An evolutionary explanation of policy change in British local government finance." *British Journal of Politics and International Relations*(11), 39-62.
- John, P. (2003). "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal*, 31(4), 481-678.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chigago: The University of Chicago Press.
- Jones, C. O. (1984). *An Introduction To the Study of Public Policy*. Monterey CA.: Brooks/Cole Publishers.

- Jones, M. D., & Jenkins-Smith, H. C. (2009). "Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change." *The Policy Studies Journal*, 37(1), 37-58.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview, IL.: Scott, Foresman and Company.
- Kiser, L. L., & Ostrom, E. (1982). Three Worlds of Action: A Metatheoretical Syntesis of Institutional Approaches. In E. Ostrom (Ed.), *Strategies of Political Inquiry* (pp. 179-222). California: Sage.
- Klijn, E.-H. (1998a). Policy Networks: An Overview (M. A. Petrizzo, Trans.). In W. J. M. Kickert & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn, E.-H. (1998b). Redes de Políticas Públicas: Una visión general (M. A. Petrizzo, Trans.). In W. J. M. Kickert & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Krasner, S. D. (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lendo, T., & Resina, J. (2014). Changing Priorities in the Political Discourse: The Different Approaches towards Anti-Crime Policies between Felipe Calderón and Enrique Peña Nieto in Mexico, *IPSA 23rd World Congress of Political Science* Montreal.
- Lewis, O. A. (2009). Why Institutios Evolve: Ideas, Agents and Political Change, *Annual Meeting of the International Political Science Association*. Santiago de Chile: IPSA.
- Lewis, O. A., & Steinmo, S. (2007). Taking Evolution Seriously, *ARENA Centre for European Studies Working Papers* (Vol. 19, pp. 44 pp.). Oslo.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven: Yale University Press.
- Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy; decision making through mutual adjustment*. New York,: Free Press.
- Lindblom, C. E. (1968). *The policy-making process*. Englewood Cliffs, N.J.,: Prentice-Hall.
- Lindblom, C. E. (1996a). La ciencia de "salir del paso". In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed., pp. 201-225). México: Miguel Angel Porrúa.
- Lindblom, C. E. (1996b). Todavía tratando de salir del paso. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed., pp. 227-254). México: Miguel Angel Porrúa.
- Linder, J. (2003). "Institutional stability and change: two sides of the same coin." *Journal of European Public Policy*, 10(6), 912-935.
- Linz, J. (1987). Elementos de quiebra. In J. Linz (Ed.), *La Quiebra de las Democracias*. Madrid: Alianza Universidad.

- Linz, J. J., & Stepan, A. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Lipset, S. M. (1987). Conflicto Social, Legitimidad y Democracia. In S. M. Lipset (Ed.), *El Hombre Político: Bases Sociales de la Política*. (pp. 431). Madrid: Tecnos.
- Lipset, S. M. (1988). *El Hombre Político: Las Bases Sociales de la Política*. Buenos Aires: Tecnos-REI.
- Lowi, T. (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Lowi, T. J. (1969). *The end of liberalism; ideology, policy, and the crisis of public authority*. 1st. Ed. New York,: W. W. Norton & Company.
- Lowi, T. J. (1992). "The State in Political Science: How we Become What We Study?" *American Political Science Review*, 86(1), 1-7.
- Lowi, T. J. (1996). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed., pp. 89-117). México: Miguel Angel Porrúa.
- Lukes, S. (1974). *Power: a Radical View*. London: MacMillan.
- Lupsha, P. A. (2006). "Transnational Organized Crime Versus the Nation-State." *Transnational Organized Crime*, 2(1), 21-48.
- Lynn, L. E. J., & Robichau, R. W. (2013). "Governance and organisational effectiveness: towards a theory of government performance." *Journal of Public Policy*, 33(02), 201-228.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). "Institutional Perspective on Political Institutions." *Governance*, 9(3), 247-264.
- Marsch, D., & Smith, M. (2000). "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach." *Political Studies*(48), 4-21.
- Marsh, D. (1998). *Comparing policy networks*. Buckingham; Philadelphia: Open University Press.
- Martínón-Quintero, R. (2007). "La incorporación de las ideas el análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras." *Gestión y Política Pública*, XVI(2), 281-318.
- Matti, S. (2009). *Exploring Public Policy Legitimacy: A Study of Belief-System Correspondence in Swedish Environmental Policy*. Unpublished Doctoral Dissertation, Luleå University of Technology, Luleå.
- Mayntz, R. (2010). "Legitimacy and Compliance in Transnational Governance." *MPIfG Working Paper*(10/5), 17 pp.
- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell, R. J., & Hathaway, P. L. (2007). "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory." *The Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.

- Medellín Torres, P. (1998). *Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de las políticas públicas*. Unpublished manuscript.
- Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* Santiago de Chile: CEPAL.
- Meier, K. J. (2009). "Policy Theory, Policy Theory Everywhere: Ravings of a Deranged Policy Scholar." *The Policy Studies Journal*, 37(1), 5-11.
- Merlos, A. (2007, 02 de enero). Nueve mil ejecutados en el sexenio de Fox, reportan. *El Universal*.
- Meunier, S. (2003). "Trade policy and political legitimacy in the European Union." *Comparative European Politics*, 1(1).
- Meyer, J. W. (1987). Self and Life Course: Institutionalization and its Effects. In G. M. Thomas, J. W. Meyer, F. O. Ramirez & J. Boli (Eds.), *Institutional Structure, . Constituting State, Society and the Individual*. Beverly Hills Ca.: Sage.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 79-103). México: FCE.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *Policy Studies Journal*.
- Mondak, J. J. (1992). "Institutional Legitimacy, policy legitimacy, and the Supreme Court." *American Politics Quarterly*, 20(4), 457-477.
- Mondak, J. J. (1994). "Policy Legitimacy and the Supreme Court: The Sources and Contexts of Legitimation." *Political Research Quarterly*, 47(3), 675-693.
- Montero, J. C. (2012). "La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública." *Perfiles Latinoamericanos* (39), 7-30.
- Montpetit, E. (2008). "Policy design for Legitimacy: Expert Knowledge, Citizens, Time and Inclusion in the United Kingdom's Biotechnology Sector." *Public Administration*, 86(1), 259-277.
- Moore, M. H. (1984). El sector público como empresa creadora de valor. In M. H. Moore (Ed.), *La creación de valor en el sector público*: J.F.K. School of Government.
- Morlino, L. (1980). *Come cambiano i regimi politici : strumenti di analisi*. Milano: F. Angeli.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: CEC.
- Nakamura, R. T. (1987). "The Textbook Policy Process and Implementation Research." *Policy Studies Review*, 7(2), 142-154.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

- O'Donnell, G., & Oszlak, O. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, *CEDES* (Vol. Docs. CEDES G.E/CLACSO. Num 4). Buenos Aires.
- Olsen, J. P. (2008). Change and Continuity: an institutional approach to institutions of democratic government, *ARENA Centre for European Studies. Working Paper* (pp. 37). Oslo.
- Orr, S. K. (2006). "Policy Subsystems and Regimes: Organized Interests and Climate Change Policy." *Policy Studies Journal*, 34(2), 147-169.
- Ostrom, E. (1990a). *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990b). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1991). *A Framework for Institutional Analysis*. Unpublished manuscript, Bloomington IN.
- Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework In *Theories of the policy process* (pp. 35-72). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework In *Theories of the policy process* (2nd Edition ed., pp. 35-72). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, *Documento de Estudios* (Vol. 3-Num.2). Buenos Aires: CEDES.
- Palumbo, D. J. (1987). *The Politics of program evaluation*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Parsons, D. W. (1995). *Public policy : an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot, UK ; Brookfield, Vt., US: Edward Elgar.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. U.K.: Edward Elgar.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D.F.: FLACSO. Miño y Dávila Editores.
- Pereyra, G. (2012). "Mexico: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico." *Revista Mexicana de Sociología*, 74(3), 429-460.
- Peters, B. G. (1986). Legitimizing Policy Choices. In B. G. Peters (Ed.), *American Public Policy* (2a. ed., pp. 63-76). USA: MacMillan.
- Peters, B. G., & Hogwood, B. W. (1980). *Policy succession : the dynamics of policy change*. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy University of Strathclyde.
- PEW. (2009). Pew Global Attitudes Project. Troubled by Crime, the Economy, Drugs and Corruption most Mexicans see better life in U.S. One in three would migrate. Washington: Pew Research Center.

- Pierson, P. (2000). "Not Just What but When: Timing and Sequence in Political Processes." *Studies in American Political Development*(14), 79-92.
- Pierson, P. (2003). *Public Policies as Institutions, Yale Conference on Crafting and Operating Institutions*. New Heaven.
- Ramos García, J. M. (2010). La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estado Unidos. In R. Benítez Manaut (Ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*. México: CASED.
- Rayner, J. (2009). "Understanding Policy Change as a Historical Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 83-96.
- Real-Dato, J. (2009a). "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework " *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 117-143.
- Real-Dato, J. (2009b). Mechanisms of Policy Stability and Change: epistemological and theoretical implications of the application of the Institutional Analysis and Development Framework to the analysis and explanation of policy dynamics. In I. P. S. Association (Ed.), *IPSA 21st. World Congress of Political Science*. Santiago de Chile.
- Richardson, J. J. (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen & Urwin.
- Rodríguez Luna, A. (2010). La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas: pasado y presente. In R. Benítez Manaut (Ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos* (pp. 31-68). México: CASED.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Roth-Deubel, A. N. (2007). "Análisis de políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico." *Revista Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia*(3), 39-64.
- Roth-Deubel, A. N. (2008). El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos ¿Una discusión irrelevante para América Latina?, *I Congreso de Ciencia Política* (pp. 12). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rubio-Barceló, E. (2002). "Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas." *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (25), 23-31.
- Ruiz, J. L. (2000). "Declara Fox la guerra al cártel de los Arellano Félix." *El Universal*(22 diciembre).
- Sabatier, P. A. (1986). "Top-Down and Bottom-up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Sabatier, P. A. (1988). "An Advocacy coalition framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences*(21), 129-168.

- Sabatier, P. A. (1991). "Toward better theories of the policy process." *Ps*, 24(2), 144-156.
- Sabatier, P. A. (1993). Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In M. Hill (Ed.), *The Policy Process: A Reader* (pp. 266-293).
- Sabatier, P. A. (1999a). Fostering the Development of Policy Theory. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 261-275). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1999b). *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (2007a). Fostering the Development of Policy Theory. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 321-335). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (2007b). The Need for Better Theories. In *Theories of the Policy Process* (2nd. Edition ed., pp. 3-17). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (2007c). *Theories of the Policy Process* (2nd. ed.). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assesment. In *Theories of the Policy Process* (pp. 117-165). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd. ed., pp. 189-220). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sánchez-Avilés, C. (2012). "El régimen internacional frente al 'problema' mundial de las drogas: Evolución, políticas alternativas y resistencia al cambio." *Documento de Trabajo. TransBorder Institute. University of San Diego*, 54.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2011). *El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schaar, J. H. (1981). *Legitimacy in the modern state*. New Brunswick (U.S.A.): Transaction Books.
- Scharpf, F. (2005). "Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación." *Revista Española de Ciencia Política*(13), 13-50.
- Scharpf, F. W. (1998). *Interdependence and Democratic Legitimation*. Unpublished manuscript, Cologne.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schlager, E. (1997). "A Response to Kim Quaile Hill's in Search of Policy Theory." *Policy Currents*(7).

- Schlager, E. (1999). A Comparison of Frameworks, Theories and Models of the policy process. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 233-260). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories and Models of policy processes. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd. Ed. ed., pp. 293-319). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process." *Political Research Quarterly*, 49(3), 651-672.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Schneider, A. L., & Sidney, M. (2009). "What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?" *The Policy Studies Journal*, 37(1), 103-118.
- Schneider, M., Teske, P. E., & Mintrom, M. (1995). *Public entrepreneurs : agents for change in American government*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Shatz, S. (2014). *Impact of Organizaed crime on Murder of Law enforcement Personnel at the U.S.-Mexican border*. Ohio: Springer.
- Shulock, N. (1999). "The Paradox of Policy: If It Is Not Used, Why Do We Produce So Much Of It?" *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(2), 226-244.
- Siefert, J. (2012). *Policy change and policy entrepreneurship*. Paper presented at the XXII IPSA Conference, Madrid, Spain.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan.
- Simon, H. A. (1982). *Models of bounded rationality*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Simon, H. A. (1983). *Reason in human affairs*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Smith, G., & May, D. (1993). The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making. In M. Hill (Ed.), *The Policy Process: A Reader* (pp. 197-211): Harvester Wheatsheaf.
- Stein, E., & Tommasi, M. (Eds.). (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*: InterAmerican Development Bank.
- Stewart, J. (2006). "Value Conflict and Policy Change." *The Review of Policy Research*, 23(1), 183-195.
- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and political reason*. Glenview, Ill.: Scott Foresman. See also Stone, D. A. (1997). *Policy Paradox : the art of political decision making*. New York: W.W. Norton.
- STRATFOR. (2011, July 21). Mexican Drug Wars Update: Targeting the Most Violent Cartels.
- TBI. (2012). Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2011. San Diego: Trans-Border Institute. University of San Diego.

- TBI. (2013). *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2012*. San Diego: Trans-Border Institute. University of San Diego.
- TBI. (2014). *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2013*. San Diego: Trans-Border Institute. University of San Diego.
- Torgerson, D. (1985). "Contextual Orientation in Policy Analysis: the contribution of Harold D. Lasswell." *Policy Sciences*(18), 141-161.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (1999). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. In *Theories of the Policy Process* (pp. 97-116). Boulder, Colo.: Westview Press.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In *Theories of the Policy Process* (Second Ed. ed., pp. 155-187). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Tsebelis, G. (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton/Oxford: Oxford University Press.
- UNODC. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Washington: UNODC.
- UNODC. (2010). *World Drug Report*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.
- UNODC. (2012). *World Drug Report*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Uvalle Berrones, R. (1993). *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. México: Plaza y Valdez.
- Vallès, J. M. (2002). *Ciencia Política: Una Introducción*. Barcelona: Ariel.
- Villalobos, J. (2010, 1 enero). Doce mitos de la guerra contra el narco. *Nexos*.
- Villoria Mendieta, M. (1996). *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Walker, H. A., Thomas, G. M., & Zeldritch Jr., M. (1986). "Legitimation, Endorsement and Stability." *Social Forces*, 64(3), 620-643.
- Wallner, J. (2008). "Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency and Performance." *The Policy Studies Journal*, 36(3), 421-443.
- Waters Robichau, R., & Lynn Jr., L. E. (2009). "The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link." *The Policy Studies Journal*, 37(1), 21-36.
- Weatherford, M. S. (1992). "Measuring Political Legitimacy." *American Political Science Review*, 86(1), 149-166.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: California University Press.

- Weiss, J. A. (1993). Policy Design for Democracy: A Look at Public Information Campaigns. In H. Ingram & S. Rathgeb (Eds.), *Public Policy for Democracy* (pp. 99-118). Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Wikipedia. (2010). Iniciativa Mérida.
- Wilson, C. A. (2000). "Policy Regimes and Policy Change." *Journal of Public Policy*, 20(3), 247-274.
- Wilson, C. A. (2006). *Public Policy: Continuity and Change*: McGraw-Hill.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.
- Wolf, S. (2011). "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad." *Foro Internacional (El Colegio de México)*(206), 669-714.
- Workman, S., Jones, B. D., & Jochim, A. E. (2009). "Information Processing and Policy Dynamics." *The Policy Studies Journal*, 37(1), 75-92.
- Xia, M. (2008). "Organizational Formations of Organized Crime in China: perspectives from the state, markets, and networks." *Journal of Contemporary China*, 17(54), 1-23.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, Time and Multiple Streams. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2007). Ambiguity, Time and Multiple Streams. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd. Ed. ed., pp. 73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Zahariadis, N., & Allen, C. S. (1995). "Ideas, Networks and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany." *Policy Studies Review*, 14, 71-98.
- Zohlnhöfer, R. (2009). "How Politics Matter When Policies Change: Understanding Policy Change as a Political Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 97-115.